

시간강사 문제에 대한 고등교육법 개정 과정 연구

- 제18대 국회 이후의 입법과정을 중심으로 -

김성원*

Contents

- I. 서론
 - II. 시간강사 문제의 사회문제화와 제17대 국회 이전의 입법적 노력
 - III. 제18대 국회에서의 시간강사 문제에 대한 입법
 - IV. 2011년 강사법의 시행 유예와 보완입법
 - V. 맺음말: ‘강사법’ 입법과정의 시사점과 개선방안
-

* 한국법제연구원 법제조사평가연구실 초빙연구위원.

I. 서론

드디어 2019년 8월 1일 이른바 ‘강사법’이라고 불리는 고등교육법 일부개정법률(법률 제15948호)이 시행되었다. 이 법률은 「고등교육법」에 따른 학교(이하 “대학”이라 함)에 두는 교원의 범위에 강사¹⁾를 포함하여 교원의 지위를 부여하고, 그 임용에 관한 규정을 두는 등 강사의 지위를 보장하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 그런데 이 법률은 2011년에 개정되었던 「고등교육법」(법률 제11212호로 개정된 것)을 다시 개정하는 것으로, 2011년에 개정된 법률은 그동안 많은 사회적 논란을 일으키며 약 7년간 4차례나 시행일이 유예된 특이한 입법이력을 갖고 있다.

법률의 입법이 이루어지면 그 법률에서 정하는 날에 시행되는 것이 원칙이고, 입법자는 그 시행에 필요한 준비사항 등을 고려하여 시행일이나 적용례, 경과조치 등을 정하는 것이 일반적인데 무슨 이유에서 이 법률은 시행이 4차례나 유예되고 결국은 다른 입법으로 대체되는 상황에 이르렀는가? 이에 대해서는 여러 가지 원인이 지적될 수 있다. 먼저 ‘강사법’의 수혜집단인 강사들이 개인적으로 처한 현실이나 조건이 크게 다르고, 또 입법의 직접적인 이해관계자인 대학도 각각 처한 상황에 따라 입법에 대한 입장이 상이하며, 그 결과 국회나 정부의 입장에서도 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 논란이 있었다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 한편으로 입법은 국가적이고 사회적인 문제에 대해 강행적인 법규범의 정립을 통하여 문제를 해결하는 과정이고, 이 과정에서 해당 입법의 수혜집단이나 규제 대상 집단, 규제 주체의 이해관계가 일치하기 보다는 서로 대립 또는 상충되는 등 문제 상황이 단순하기보다 복잡한 경우가 드물지 않다는 점에서 이와 같은 복잡한 문제 상황만으로는 2011년 이후 ‘강사법’의 입법을 둘러싼 논란을 명쾌하게 설명하지 못한다.

1) 구 「고등교육법」(2011. 7. 21. 법률 제10866호로 개정되어 2012. 7. 22. 시행되기 전의 것을 말함)에서는 대학의 교원으로 전임강사를 규정하고 있었으나 이후 조교수에 흡수되었고, 현재 시간강사의 명칭도 강사로 개정되어 법적으로 시간강사는 모두 “강사”라고 해야 하지만, 지금까지 관용적으로 시간강사와 강사를 혼용하고 있었으므로 이 글에서는 편의상 “강사”와 “시간강사”를 혼용하기로 한다.

이 시점에서 이른바 ‘강사 문제’를 입법적으로 해결하여야 하는 상황이 발생하여 국회와 정부가 어떻게 대응하였고, 그 결과 어떤 입법이 이루어졌는지 그 입법과정을 살펴보는 것은 이미 지나간 입법과정에 대한 회고적 평가 차원을 넘어 앞으로 이와 유사한 입법적 혼란의 재발을 방지하기 위해서도 필요하다고 본다. 이 글에서는 2011년 최초로 ‘강사법’의 입법이 이루어진 제18대 국회 이후 2018년 개정된 ‘강사법’이 입법되기까지의 입법과정을 살펴보고 그 입법과정에서 나타난 문제점과 시사점을 도출해 보고자 한다. 입법의 내용이나 입법을 둘러싼 환경이 다양하고 해마다 수많은 법률이 입법되는 상황에서 ‘강사법’의 입법과정이 우리나라의 입법과정을 대표한다고 볼 수는 없을 것이며, 입법과 시행 유예 및 재입법이 이루어진 ‘강사법’의 사례가 일반화될 수도 없겠지만, 순수하게 입법 내용상의 문제를 이유로 ‘강사법’의 입법이 일단 이루어진 후 여러 차례에 걸쳐 시행의 유예, 재입법이 이루어진 과정을 분석하고 그 시사점을 추출해 보는 것은 우리나라의 입법과정을 이해하는데도 의미가 있다고 본다. 특히 국회 회의록²⁾은 입법과정에 참여하는 국회의원과 정부 관계자들, 그리고 일부 이해관계자의 입장과 의견을 직접적으로 파악할 수 있는 자료라는 점에서 ‘강사법’의 입법과정을 이해하는 데 중요한 자료라고 할 것이다. 이 글은 ‘강사법’의 입법과 시행 유예 및 보완입법이 이루어지는 제18대 국회 이후의 입법과정을 국회 회의록을 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 시간강사 문제의 사회문제화와 제17대 국회 이전의 입법적 노력

1977년 「교육법」 개정(1977년 12월 31일 법률 제3054호로 개정된 것을 말함)으로 시간강사는 대학 교원의 범위에서 제외되어 채용, 보수 그 밖의 처우에서 「국가공무원법」이나 「사립학교법」 등 국·공립학교 또는 사립학교의 교원에 관한 법령의 규율을 받지 않게 되었다.³⁾ 시간강사는 대학과 학기를 단위로 단기간

2) 국회 회의록은 국회 회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/>)을 통해서 검색할 수 있다. 이 글에서는 이 시스템을 통해 입수한 회의록을 활용하였다.

의 계약을 맺고 강의를 하는 것이 일반적이었는데, 문제는 시간강사가 대학 교육의 큰 부분을 차지하고 있음에도 교원으로서의 법적 지위를 인정받지 못하고 또 매우 열악한 처우를 받는 데서 비롯된다.⁴⁾ 이러한 ‘시간강사 문제’는 1998년 이후 다수의 시간강사가 처지를 비판하며 스스로 목숨을 끊는 사건이 발생하면서 사회문제화 되고,⁵⁾ 특히 2003년 5월 ○○대학교 시간강사 백○○의 자살은 사회적으로 큰 반향을 일으키게 된다.

이에 국회에서는 일부 국회의원들이 국정감사 등에서 시간강사의 열악한 처우 등을 거론하며 개선을 촉구⁶⁾하기도 하고, 시간강사 문제를 입법적으로 해결하려는 노력도 보이기 시작한다. 예를 들어 제16대 국회(2000. 5. 30. ~ 2004. 5. 29.) 회기 중인 2003년 9월 24일 박창달 의원은 고등교육법중개정법률안(의안번호 제2671호)을 대표발의하는데, 이 법률안은 시간강사가 대학의 연구·교육과정에서 상당한 부분을 차지하고 있는 데도 불구하고 불안정한 지위와 낮은 보수로 인하여 충분한 연구·교육능력을 발휘하지 못하고 있으므로, 시간강사의 학문연구와 교육지도를 조장하고 처우를 개선하는데 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원·보조하여 대학교육의 내실을 기하고자 한다고 제안이유를 밝히고 있다.⁷⁾ 이 법률안은 2003년 12월 8일 국회 교육위원회 전체회의(제9차)에 상정⁸⁾되

3) 1977년의 「교육법」 개정으로 대학에 시간강사가 교원의 지위를 상실하게 된 경위와 이후의 상황 등에 대한 간략한 설명은 엄상현, “교원으로서의 강사의 법적 지위 검토”, 「교육법학연구」 제23권제2호, 한국교육법학회, 2011. 12., 90면부터 92면 참조. 그리고 김영곤, “비정규교수의 교원지위 회복과 대학교육 정상화”, 「기억과 전망」 제20권, 민주화운동기념사업회, 2009, 151면 및 152면 참조.

4) 시간강사 문제와 관련하여 최근 교육부에서 작성한 자료는 대학 강사제도 개선 협의회, “대학 강사제도 개선안 공청회 자료집(2018. 7. 13.)” 58면 이하에 실린 “고등교육기관의 교원 및 시간강사 등 현황 분석” 참조. 이 자료에 따르면 시간강사는 대학의 전임교원과 거의 유사한 수가 대학에 출강하고 있고, 절대 다수가 사립대학에 종사하고 있으며(같은 자료집 62면-79면), 수업시간은 대부분 주당 6시간 이하(같은 자료집 87면-88면)이고, 강사료는 2011년 국·공립 대학교의 경우 시간당 평균 50.5천원(최소 39.3천원 최대 56.5천원), 국·공립 전문대학의 경우 시간당 평균 33.1천원(최소 25.0천원, 최대 47.5천원), 사립대학의 경우 시간당 평균 41.0천원(최소 20.0천원, 최대 60.6천원), 사립전문대학의 경우 시간당 평균 26.7천원(최소 17.0천원, 최대 200.0천원)으로 파악되었다(같은 자료집 99면).

5) 김영곤, 앞의 논문, 156면 등.

6) 2003년 9월 22일 국정감사에서 최영희 의원의 발언. 김승정·임희진·김수진·이혜니, “고등교육법 개정을 둘러싼 정책결정과정 분석 - 시간강사법 폐제화에 관한 증거기반 정책결정 관점을 중심으로”, 「교육행정학연구」 제37권제2호, 한국교육행정학회, 2019., 232면에서 재인용.

7) 같은 법률안 제안이유 참조. 그리고 이 법률안에는 비용추계서가 첨부되어 있는데, 대학 및 전문대학의 시간강사 18주 임금총액을 기준으로 모두 2,061억 원이 소요되는 것으로 추정하고 있다.

었으나 2004년 5월 29일 제16대 국회의 임기만료로 폐기된다.

한편, 국가인권위원회는 2004년 5월 24일 교육인적자원부장관(현 교육부장관)에게 대학시간강사제도 개선 권고⁹⁾를 하는데, 이는 위 백〇〇의 자살로 인하여 같은 해 한국비정규직대학교수노동조합이 시간강사의 급여와 복리후생, 법적 신분 등 처우 상의 차별과 불안정한 지위를 개선할 수 있도록 실질적 대책을 마련할 것을 촉구하는 진정을 제기함에 따른 것이었다. 이 권고에서 국가인권위원회는 시간강사 제도가 본래 특수한 교과목을 운영하거나 담당교수 휴직 및 해외과건 등으로 인한 공백을 보충하기 위한 것으로, 특수하고 한정된 범위에서 타고 교수나 기타 특수한 분야의 전문가를 일시적으로 위촉하도록 한 것이나, 전임교수를 채용해야 하는 분야까지 확대되었고, 시간강사의 전임교수로의 진입이 어려워지면서 장기화되고 직업화되기 시작하여 고정된 직업군으로 고착화되었음에도 법적으로 신분이 전혀 보장되지 않으며, 대학으로부터 국민의료보험이나 국민연금 등 4대 보험의 혜택을 받지 못하고, 보수도 최저생계비에도 미치지 못하는 저임금의 상태에 있음을 지적하고 있다. 그리고 시간강사와 전임교원의 자격 등에 큰 차이가 없음에도 그 법적 지위, 위촉 및 재위촉의 불확실성, 임금의 극심한 차별 등이 존재하는데, 이러한 전임교원과 시간강사의 차별을 합리화할 이유를 발견하기 어려우므로 이는 합리적인 차별이라고 보기 어렵고, 차별의 정도가 자의금지의 원칙이나 비례의 원칙에도 위배되어 평등권 침해의 소지가 있으며, 시간강사 제도가 교원지위법정주의(헌법 제31조제6항), 교육의 자주성·전문성·중립성(헌법 제31조제4항)을 보장하려는 헌법의 취지를 달성하기 위한 적절한 방법으로 보기 어렵고, 결과적으로 국민의 교육받을 권리도 훼손될 우려가 있으므로 제도의 조속한 개선을 권고하고 있다. 이 시점에서 시간강사 문제는 인권의 문제로까지 인식되어 문제의 해결을 위한 특단의 대책이 필요하다는 점이 분명히 확인된 것이다.

제17대 국회(2004. 5. 30. ~ 2008. 5. 29.)가 개원한 후에도 시간강사의 지위와 처우 개선을 통해 시간강사 문제를 해결하려는 노력이 이어졌다. 먼저 2004년

8) 국회사무처, “제243회 국회(정기회) 교육과학기술위원회 회의록” 제9호(2003. 12. 8.) 참조.

9) 국가인권위원회, 「국가인권위원회 결정례집-인권정책분야-」(제1집, 2005), 546면부터 554면.

9월 10일 최순영 의원은 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제414호)을 대표 발의하여 시간강사 문제의 해결을 시도하였다. 이 법률안에는 시간강사를 “대학 강사”로 명칭을 변경하여 교원의 지위를 보장하는 내용이 포함되어 있었다.

2006년 6월 16일 이상민 의원이 대표발의한 고등교육법 일부개정법률안(의안 번호 제4493호)과 2007년 5월 15일 이주호 의원이 대표발의한 고등교육법 일부 개정법률안(의안번호 제6609호)도 시간강사 문제를 입법적으로 해결하려는 것이었다. 이 중 이상민 의원 대표발의안에서는 대학에 두는 교원에 전임강사와 시간강사를 포함하는 “연구교수”를 두어 시간강사를 교원에 포함하도록 하는 내용이었다(비용추계서 미첨부). 그리고 이주호 의원 대표발의안은 국가 및 지방 자치단체는 보수 등 시간강사의 처우개선과 지위향상에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원·보조¹⁰⁾하도록 하고, 시간강사의 명칭을 강사로 변경하여 교원 으로서의 법적 지위를 부여하는 것을 내용으로 하고 있다.

이 두 의원발의 법률안은 2007년 10월 12일 국회 교육위원회 전체회의에 상정 되는데, 이 회의에서는 시간강사 문제의 해결의 필요성에 대해 국회의원과 교육 인적자원부 관계자가 의견을 같이 하면서 구체적으로 채용의 마련 문제와 시간 강사에게 교원 지위를 부여하는 것의 타당성¹¹⁾, 시간강사에 대한 교육인적자원 부의 지금까지의 정책에 대한 비판과 적극적인 대응책 마련 요구¹²⁾ 등 질의와

10) 이 법률안에 첨부된 비용추계서에 따르면, 전업으로 강의에 전념하는 강사로서 한 대학에서 1주당 9시간의 강의시간을 충족하는 필요전임강사의 수를 약 52,780명으로 산정하고, 전임강사 대비 최소 50%의 급여를 보장하며, 사회보험료 부담 경비 등을 고려한 결과, 사립대학에 대한 지원율을 100%로 하면 2008년 7,353억 원, 5년간 3조 9,035억 원, 사립대학에 대한 지원율을 30%로 하면 2008년 3,523억 원, 5년간 1조 8,893억 원의 제정이 추가 소요될 것으로 예상했다.

11) 국회사무처, “제269회 국회(정기회) 교육위원회 회의록” 제5호(2007. 10. 12.) 7면부터 9면까지 임해규 위원의 질의와 교육인적자원부차관의 답변, 같은 회의록 10면 유기홍 위원의 질의와 교육인적자원부차관의 답변.

12) 특히 위 회의록 11면 및 12면.

○ **유기홍 위원** …(생략)… 이것은 그동안 교육부가 좀 세심하게, 예산을 어떻게 마련할 것인가, 이런저런 문제들에 대해서는 어떻게 할 것인가 하는 대안을 마련했으면 해결할 수 있는 문제인데……

그래서 지금 지적하시는 몇 가지 어려움에 대해서도, 저는 이 문제와 관련해서 예산이 따르기 때문에 ‘무조건 엄청난 예산을 교육부가 다 떠안고 대책을 만들어라’ 이것도 입법기관의 입장에서는 좀 무책임한 일이라고 생각되어서, 제가 당부를 드립니다마는, 법적 지위를 정식으로 부여할 때 발생할 수 있는 문제점과 그 대안 그리고 예산 문제에 대한 대안을 마련해서 교육부 안으로 갖고 오십시오. 그래야 이 법안을 심의할 때 생산적인 토론이 가능하게 될 것이라고 생각하는데 어떠십니까, 이 문제와 관련해서.

응답이 이루어진다.

이후 2008년 2월 15일 국회 교육위원회 법안심사소위원회는 시간강사 문제와 관련한 공청회를 개최하여 시간강사 측 대표와 대학 측 대표로부터 의견을 듣는다. 먼저 시간강사 측의 진술인은 시간강사들의 요구사항으로 교원지위 확보가 우선이고, 최소 급료에 대한 보장이나 4대 보험 문제는 단계적으로 해결해 나갈 수 있다는 입장을 진술하고, 대학의 재정 문제도 국고지원 규모 등을 고려할 때 문제가 없다는 의견을 진술한다. 이에 대해서 대학 측 진술인은 시간강사를 교원으로 할 경우 학사 운영의 경직성, 임용기간 등의 보장에 따른 임용의 경직성에 따른 문제점(적절한 자격을 갖춘 시간강사의 확보 문제, 다수의 시간강사가 교원으로 전환됨으로 인한 학문 후속세대의 교원 진입 단절), 재정 지원의 문제 등을 지적하면서 대학의 어려움을 진술¹³⁾한다.

이후 구체적으로 시간강사에게 법적 지위를 어떻게 보장할 것인지, 시간강사를 교원으로 전환함에 따른 재정지원 규모 등에 대한 양측의 입장에 대한 질의와 응답이 이루어진 후, 소위원회들은 교육인적자원부의 입장을 묻는데 회의에 출석한 교육인적자원부차관은 해당 문제에 대해서 정부의 연구가 계속되었으나 시간강사에게 교원으로서의 지위를 그대로 부여할 것인지 문제와 재정적인 문제가 있다면서 연구해서 방안을 좀 찾아보도록 하겠다고 답변한다.¹⁴⁾ 공청회에서

-
- **교육인적자원부차관 서남수** 자료를 준비하겠습니다.
...(생략)...
 - **김영숙 위원** 그러면 지난 3년간(2004년 국가인권위원회 권고 이후: 필자) 시간강사의 차별적 지위를 개선하기 위해서 교육부에서는 어떤 노력을 했습니까?
 - **교육인적자원부차관 서남수** 기본적으로는 시간강사 강의수당을 높이기 위해서 계속 노력을 해 왔고요, 그리고 근본적으로 이 문제가 해결되기 위해서는, 실제로 이분들이 정규교원이 되기 위해서 시간강사를 오랫동안 하고 있기 때문에 교원확보율을 높이는 것이 무엇보다도 시간강사 문제에 대한 근원적인 해결책이라고 생각을 합니다. 그래서 국립대학 같은 경우에는 저희가 정원확보를 위해서 계속 노력하고 있고 사립대학에 대해서도 지금 교육부에서 나가는 거의 모든 재정지원사업에 전임교원 확보율을 굉장히 중요한 기준으로 삼아서 돌려하고 있습니다.

13) 시간강사 측의 의견은 국회사무처, “제271회 국회(임시회) 교육위원회 회의록(법안심사소위원회) 제2호(2008. 2. 15.) 8면 김용섭 한국비정규교수노동조합 영남대 분회장의 진술. 대학 측의 의견은 같은 회의록 9면 및 10면 박승철 전국교무처장협의회 부회장의 진술 참조.

14) 위 회의록 10면부터 15면까지의 질의·응답, 같은 회의록 15면부터 17면까지의 서남수 교육인적자원부차관의 발언. 여기서 교육인적자원부차관은 시간강사 문제 해결의 어려움을 설명하고 있다.

는 다음을 기약하지만, 그 후 논의는 진전되지 못하고 국회에 제출되었던 시간강사 관련 법률안은 2008년 5월 29일 제17대 국회의 임기만료로 폐기된다.

이 시점에서 시간강사 문제는 국가인권위원회가 제도개선을 권고하는 등 그 문제의 해결 필요성에 대해서 국회나 정부가 모두 동의하는 상태에 이르지만, 그 해결 방법에 대해서는 시간강사 측과 대학 측의 의견 대립이 확인되고, 이에 대한 국회와 정부의 고민과 대응이 시작된 상황으로 볼 수 있다. 이제 시간강사 문제 논의는 제18대 국회로 넘어가게 된다.

Ⅲ. 제18대 국회에서의 시간강사 문제에 대한 입법

1. 제18대 국회의 시간강사 문제 해결을 위한 입법 노력

(1) 시간강사 처우 개선 관련 공청회

제18대 국회(2008. 5. 30. ~ 2012. 5. 29.)가 개원하자 이상민 의원은 2008년 8월 11일 본인이 제17대 국회 회기 중에 대표발의했던 것과 유사한 내용의 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제583호)을 국회에 제출한다. 그리고 국회 교육과학기술위원회는 2008년 12월 12일 시간강사 처우 개선 관련 공청회를 개최하여 관계자의 의견을 듣는다.¹⁵⁾

이 공청회는 제17대 국회 회기 중이던 같은 해 2월 15일 국회 교육위원회 법안심사소위원회에서 개최한 공청회를 확대하여 개최한 것으로, 시간강사 측과 대학 측 진술인 각각 1명 외에 시간강사 실태조사를 실시한 진술인 1명과 한국대학교육협의회 관계자 1명이 진술인으로 출석하였다.

이 공청회에서 시간강사 측 진술인은 지난 공청회에 이어 강사의 교원 지위 회복이 최우선 과제임을 주장하고, 최소한의 강의 연구조건 구비, 재정문제의

15) 공청회 개최 당시 국회에 제출되어 있던 시간강사 관련 법률안은 이상민 의원 대표발의안 하나로, 이 법률안에 대해서는 2008년 12월 11일 교육과학기술위원회에서 전문위원의 검토보고가 이루어진 상태였다. 국회사무처, “제279회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제1호 (2008. 12. 11.) 참조.

해결 필요성 등을 진술한다. 이에 대해서 대학 측 진술인은 다수의 시간강사를 한꺼번에 교원으로 전환할 경우 이로 인한 대학의 재정 부담, 연구 경쟁력 저하 및 학문 후속세대의 대학 진입 차단 효과 등 문제점을 지적한다. 다음으로 시간강사 현황에 대해 조사한 진술인은 시간강사 현황을 진술하면서 시간강사는 중복 인원을 제외하면 전국적으로 5만 명 또는 6만 명 정도로 추정되고, 시간강사의 요구사항으로 공식적인 채용절차의 부재와 이에 따른 재임용 여부의 불안정 개선, 연구 공간 제공, 학과교수회 참여, 강의료 인상 및 추가 교육경비 지급(박학중 연구 지원비), 시간강사의 법적 지위 부여 등을 진술하며, 한국대학교육협의회 관계자는 시간강사 문제의 근본적인 원인은 고등교육의 영세성에 원인이 있다고 지적하면서 정부와 대학의 공동노력으로 문제를 해결할 수 있을 것이라고 발언한다.¹⁶⁾

이어 질의·응답 과정에서 시간강사 문제 해결을 위해서 대학에 재정 지원의 필요성과 지원 규모 문제, 대학의 전임교원 확보 문제가 언급되고¹⁷⁾, 교육과학기술부의 대책을 묻는 질의가 있게 되는데, 이에 대해서 교육과학기술부 관계자는 시간강사 처우에 대한 방안을 준비 중에 있다고 하면서 구체적인 내용에 대한 답변을 하지 않는다.¹⁸⁾ 이어 시간강사를 교원으로 전환하는 것에 대한 대학 측의 반대 입장이 명확해지고,¹⁹⁾ 그 대안으로 단계적인 문제해결 방법을 촉구하는 의견이 나오기도 하지만²⁰⁾ 회의는 이해관계자의 의견 대립을 확인하는 수준에서 마무리된다. 그리고 이에 대해 후속 논의가 국회에서 계속 이루어질 것으로 보였지만 이후 국회 상임위원회 차원에서 특별한 움직임이 없는 상태²¹⁾에서 2010년을 맞는다.

16) 국회사무처, “제279회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제2호(2008. 12. 12.) 53면부터 55면까지 강사 측 진술인 김용섭의 발언, 같은 회의록 55면부터 57면까지 대학 측 진술인 박승철의 발언, 같은 회의록 58면부터 60면까지 시간강사 실태를 조사한 진술인 박인우의 발언 및 같은 회의록 60면부터 62면까지 한국대학교육협의회 관계자로 출석한 진술인 이용호의 발언

17) 위 회의록 63면부터 65면 참조.

18) 위 회의록 66면 및 67면 교육과학기술부학술연구정책실장의 답변.

19) 위 회의록 75면 권영진 위원의 질의에 대한 진술인 박승철의 답변 등.

20) 위 회의록 78면 김선동 위원의 발언.

21) 다만, 2009년 11월 17일 김진표 의원이 시간강사에게 교원의 지위를 부여하는 내용의 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제6617호)을 제출하였다.

(2) 시간강사 문제에 대한 입법의 본격화

2010년 5월 □□대 서□□ 시간강사가 시간강사 처우 문제, 시간강사의 교수 논문 대필과 정규교원 자리 매매 제의 등 시간강사와 관련한 대학의 부조리를 폭로하는 유서를 남기고 자살하면서 시간강사 문제는 다시 사회적으로 큰 반향을 일으킨다. 이런 상황에서 대통령 직속 사회통합위원회는 2010년 10월 25일 시간강사를 교원에 포함하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘강사제도 개선방안’을 발표하고, 정부는 이를 반영하여 2011년 3월 25일 고등교육법 일부개정법률안을 국회에 제출한다.²²⁾ 그리고 이때에 이르러 국회의원들은 시간강사 문제 해결을 위한 법률안을 여러 건 국회에 제출하게 되는데, 그 결과 제18대 국회 초반에 발의되었던 법률안을 포함하여 2011년 상반기까지 모두 13건의 시간강사 관련 법률안이 국회에 계류되었다. 이를 요약하면 다음 표와 같다.²³⁾

<제18대 국회에 제출된 시간강사 관련 법률안>

제출자 (대표 발의자)	의안 번호	발의연월일 (상임위 상정일)	제 명	주 요 내 용	비 고
의원 (이상민)	583	2008. 8. 11. (2011. 4. 19.)	고등교육법	전임강사와 시간강사를 연구교수로 통합하여 교원으로 하고, 교원 외에 두는 겸임교원등(겸임교원·명예교수 및 시간강사)의 범위에서 시간강사 및 명예교수를 제외	비용추계서 미첨부 (선언적·권고적 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계 곤란)

22) 김갑석, “시간강사법의 현황과 과제”, 「교육법학연구」 제28권제2호, 한국교육법학회, 2016. 8., 4면부터 7면까지에서는 사회통합위원회의 대학시간강사 제도 개선방안과 이에 따른 정부안의 내용이 정리되어 있다. 그런데 사회통합위원회의 개선안에 대해서는 시간강사의 교원지위 부여로 대학의 전임교원이 낮은 처우의 시간강사로 대체되고, 그렇지 않은 일반 시간강사는 실직할 위험이 있으며, 개선안이 전문가의 의견을 듣지 않고 정부의 의견대로 되는 등 문제가 있다는 주장이 그 당시부터 있었다고 한다. “사회통합위는 친대학·반교수·반시간강사?”, 「한겨레 21」, 제815호, 2010. 5. 14.(h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/27516.html/). 그 밖에 사회통합위원회의 개선안은 시간강사의 구체적 권리나 지위가 모호하다는 의견도 있었다(“대학 강사에 ‘교원 지위’ 부여”, 「경향신문」, 2010. 10. 25., https://www.news.khn.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201010252212205&code=940401).

23) 이 표는 국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr/bill/)(2019. 9. 23. 방문)에서 추출한 자료를 토대로 작성하였다.

시간강사 문제에 대한 고등교육법 개정 과정 연구

제출자 (대표 발의자)	의안 번호	발의연월일 (상임위 상정일)	제 명	주 요 내 용	비 고
	584	2008. 8. 11. (2011. 4. 19.)	교육 공무원법	교수 등의 자격에 관한 규정에서 전임강사를 연구교수로 변경	비용추계서 없음.
의원 (김진표)	6617	2009. 11. 17. (2011. 4. 19.)	고등교육법	강사(연구강사 및 시간강사)에게 교원의 법적 지위를 부여	비용추계서 미첨부 (선인적·권고적 형 식으로 규정되는 등 기술적으로 추계 곤 란)
의원 (권영길)	9651	2010. 10. 25. (2011. 3. 4.)	고등교육법	시간강사와 전임강사를 통합한 연구강의교수를 교원의 범위에 포함시키고, 겸임교원 등의 범위에 시간강사를 제외	비용추계서 있음: 시간강사 전부가 연 구강의교수로 전환 되는 것을 전제로 매년 1조 7,324억 원 소요
의원 (황우여)	9807	2010. 11. 4. (2011. 3. 4.)	고등교육법	교원의 범주에 전임강사와 시간강사를 포함하는 강사를 두고, 강사의 종류와 임용 및 처우를 대통령령으로 정하도록 하며, 신분안정을 위해 임용기간을 2년 이상으로 함. 교원은 강의 또는 학문연구만을 전담할 수 있도록 하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 명예교수 등을 둘 수 있도록 하여 교원이 아닌 강의 또는 연구담당자를 둘 수 있도록 함.	비용추계서 있음: 2011년 기준 시간강 사의 강사 전환에 따른 비용 7,224억 원, 겸임교원, 초빙 교원의 강사 전환에 따른 비용 431억 원 등 모두 7,655억 원 소요
의원 (박보환)	9900	2010. 11. 15. (2011. 3. 4.)	고등교육법	시간강사의 명칭을 강사로 하여 교원에 포함시키고, 강사에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정지원 근거 마련 교원이 강의만 전담할 수 있도록 근거 마련	비용추계서 있음: 국립대학 강사에 대 한 보수 및 사회보 험 사업자 부담금으 로 2011년 1,374억 원 소요
	9902	2010. 11. 16. (2011. 3. 4.)	사립학교법	강사에게 일부 규정 적용 배제	비용추계서 없음.
	9909	2010. 11. 16. (2011. 3. 4.)	교육 공무원법	강사에게 일부 규정 적용 배제	비용추계서 없음
의원 (유성엽)	10220	2010. 12. 8. (2011. 3. 4.)	고등교육법	시간강사의 명칭을 강사로 변경하여 교원의 범위에 포함시키고, 교원은 교육 또는 학문연구만 전담할 수 있도록 함.	비용추계서 있음: 2011년 기준 2,899 억 5,700만 원 소요 (국공립 전액, 사립 학교는 인건비 50% 를 정부가 지원하는

제출자 (대표 발의자)	의안 번호	발의연월일 (상임위 상정일)	제 명	주 요 내 용	비 고
	10221	2010. 12. 8. (2011. 3. 4.)	교육 공무원법	국공립학교의 강사 임용과 신분 에 관하여 전임강사에 준하여 대학인사위원회의 동의를 받아 강사를 임용하도록 하고, 강사 는 계약직공무원으로 하는 등 임용에 관한 사항을 정함	것 전제)
	10224	2010. 12. 8. (2011. 3. 4.)	사립학교법	사립학교의 강사 임용 등에 관 하여 국공립학교의 강사에 관한 규정을 준용	
정부	11299	2011. 3. 25, (2011. 4. 14.)	고등교육법	강사를 교원으로 규정하고, 강 사에게는 「교육공무원법」, 「사 립학교법」 및 연금관계 법령은 적용하지 아니하되, 신분보장이 나 임용절차 등은 국·공립대학 이나 사립대학의 교원에 준하여 적용하도록 하고, 강사의 임용 기간은 1년 이상으로 함.	비용추계서 없음.
의원 (김영진)	11377	2011. 3. 31. (2011. 4. 14.)	고등교육법	시간강사 명칭을 연구강의강사 로 하고 정규직 교원과 동일한 법적 지위를 부여	비용추계서 미첨부 (사유: 선언적·권고 적 형식으로 규정되 는 등 기술적으로 추계곤란)

이 법률안들은 먼저 시간강사를 「고등교육법」에 따른 교원으로 규정하는 것
에는 일치하나, 시간강사에게 교원으로서의 지위를 전면적으로 인정하는 형식을
취하는 법률안과 「교육공무원법」이나 「사립학교법」 중 교원에 관한 규정을 일
부분 준용함으로써 선별적으로 교원의 지위를 인정하는 법률안(정부안 및 박보
환 의원 대표발의안)으로 구분된다. 즉 시간강사를 교원으로 전환할 경우 어느
정도까지 교원으로서의 지위와 권리를 인정할 것인가에 대한 차이가 있다. 그리
고 시간강사를 교원으로 인정할 경우 소요되는 재정 부담과 관련하여 비용추계
서가 첨부된 법률안은 4건(권영길 의원 대표발의안, 황우여 의원 대표발의안,
박보환 의원 대표발의안 및 유성엽 의원 대표발의안)인데, 문제는 사립대학에
대한 지원 여부 및 규모 등 각각의 비용추계 전제가 다르고 이에 따라 예상되는
재정 부담 규모의 편차가 커서 실제 소요 재정 규모에 대한 예측의 신빙성이
문제된다. 한편, 정부안을 포함한 다수의 법률안은 비용추계서를 첨부하고 있지

않는데, 이는 시간강사를 교원으로 전환하는 입법조치를 하기만 하면 별도의 추가적인 재정부담 요인이 없다는 인식, 시간강사를 교원으로 포함시키기만 하면 시간강사 문제가 해결되거나 최소한 문제 해결의 방향을 잡을 수 있다는 인식 또는 재정지원 문제는 입법 문제와 별개로 보아야 한다는 인식을 전제로 한 것으로 보인다.

2. 2011년 강사법의 입법

(1) 법안심사소위원회의 심의

시간강사와 관련한 13건의 법률안에 대한 본격적인 논의는 2011년 4월 19일 열린 국회 교육과학기술위원회 법안심사소위원회에서 이루어진다. 그런데 이 회의에서는 13건의 법률안에 대한 개별적인 심사가 아니라 주로 정부안을 중심으로 논의가 이루어진다. 먼저 사립대학의 시간강사료 인상 문제가 언급되는데, 교육과학기술부(현 교육부) 관계자는 “사립대학에 대한 직접적인 강사료 지원은 없으나”, 시간강사에 대한 연구비로 “예산 173억 원을 확보”하고, “간접적”으로 사립대학 시간강사에 대한 지원을 할 계획이라고 답변²⁴⁾한다. 그리고 구체적인 지원 대상 시간강사의 규모와 통계의 신빙성 문제, 강사료에 대한 예산지원 문제, 시간강사의 건강보험(직장보험) 가입의 경우 보험료 부담 문제 등²⁵⁾에 대한 국회의원의 질의와 교육과학기술부 관계자의 응답이 진행된다. 법률안(사실상 정부안)이 통과될 경우 구체적으로 시간강사에게 어떤 처우개선 효과가 있을 것인지에 대해서 교육과학기술부 관계자는 이 법률안은 강사의 신분보장을 강화하는 내용임을 강조²⁶⁾한다. 이에 일부 국회의원이 일선의 시간강사들이 이러한

24) 국회사무처, “제299회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제2호 (2011. 4. 19.), 20면 교육과학기술부대학선진화관 발언.

25) 위 회의록 21면 및 22면 참조.

26) 위 회의록 22면 및 23면.

○ **교육과학기술부대학선진화관 김용권** … (생략) …

가장 중요한 것은 강사들의 신분보장이 확대된다고 하는 겁니다. 그러니까 단순히 금전적인 보상이 얼마나 하는 것보다 지금까지 신분보장에 대해서 전혀 법적인 지위를 못 받았던 강사들이 이 법이 통과됨으로 해서 교원의 지위를 갖게 되는 것이고 그것에 따라서 의사에

효과에 대해서 동의할 것인지 의문을 제기하고 시간강사 측의 의견을 들을 필요성을 언급²⁷⁾하여 다음날 법안심사소위원회에 시간강사 대표를 불러 의견을 들기로 결정한다. 이어 대학의 교원확보를 산정에 시간강사가 포함되는지 여부와 시간강사를 교원으로 할 경우 교원확보율과 관련하여 사립대학에서 악용할 위험성, 그리고 그 결과 비정규직을 양산하는 결과가 초래되지 않을지 등 우려가 언급²⁸⁾된 후 회의가 마무리된다.

이날 회의에서 특별한 결론이 내려지지는 않았으나 이후 시간강사 관련 입법과 그 유예 과정에서 나타난 문제점에 대해서 이미 국회의원들이 어느 정도 인식하고 있었고, 한편 정부는 시간강사를 「국가공무원법」 등을 선별적으로 적용받는 제한적인 교원으로서의 지위 보장을 목적으로 함을 명확히 하면서 그에 따른 문제는 점진적으로 해결하며, 특히 재정문제는 사립대학에 대한 간접적인 지원 방법으로 해결하려는 인식과 정책 방향을 드러냈다는 점에서 주목할 만하다.

2011년 4월 20일 열린 법안심사소위원회에서는 전날의 결정에 따라 법률안(사실상 정부안)에 대한 시간강사 대표의 의견을 듣는다. 회의에 출석한 첫 번째 진술인은 정부안이 시간제 교원제도를 그대로 유지하고 있어 그대로 입법될 경우 사립대나 국립대에서 제대로 된 정규 교원을 뽑기보다 시간제 교원을 양산할 가능성이 크기 때문에 개악이라는 주장을 하고, 교수 노동시장 자체를 비정규직화, 특히 “시간제화”하는 아주 문제가 많은 법안이므로 반대한다는 진술을 한다. 그리고 그 대안으로 정부의 고등교육 재정 확충을 통한 정규 교원 확대를 주문한다.²⁹⁾ 두 번째 진술인도 비정규교수의 교원 지위를 온전히 회복하고, 대학의 교원확보를 규정한 「대학설립·운영 규정」 제6조(교원)를 폐지하며, 시간강사에 대

반한 면적이거나 권고사직이 제한되고 불체포특권이 있게 되고 그 다음에 계약 만료 후에는 재임용심사도 받게 되고, 이런 신분보장 기회가 확실히 좋아진다고 하는 겁니다. 또 계약기간이 1년으로 되기 때문에 좀 더 심층적인 검토가 필요하겠지만 퇴직금 지급대상이 될 수 있고요. …(생략)...

그러니까 단순히 강사료 단가를 지원해 주느냐 안 해 주느냐 이 문제만 가지고 판단할 문제는 아니라고 생각합니다. 교원의 지위를 갖게 되기 때문에 그것으로도 부가되는 부분이 굉장히 커서 사실은 굉장히 진일보하는 진전이라고 저는 생각합니다.

27) 위 회의록 23면 및 24면 안민석 위원의 발언.

28) 위 회의록 24면 및 25면 김춘진 위원의 발언 및 교육과학기술부대학선진화관의 발언 등 참조.

29) 국회사무처, “제299회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제3호 (2011. 4. 20.), 6면 및 7면 한국비정규교수노동조합위원장의 발언.

한 2년 이상의 계약기간에 연봉제 또는 기본급제 도입과 방학 때 임금지급 등을 주장하면서 국회나 정부 측에서 장기적으로 법정교수 100%를 충원하는 장기계획을 세울 것을 주문한다.³⁰⁾

이어지는 질의·응답에서는 구체적인 시간강사의 강의시간에 대한 실태 등이 거론되고,³¹⁾ 시간강사 문제를 해결하기 위해서는 고등교육 재정이 핵심 문제임이 언급 된다.³²⁾ 한편 시간강사의 고용권(임용기간)을 1년 이상 보장하는 것이 학기제로 운영되는 대학 교육의 본질에 어긋나며, 대학에 부담이 될 것이라는 취지의 국회의원의 발언도 나오고,³³⁾ 법률안에 따른 시간강사 처우가 부족하여 더 강한 처우를 함으로써 시간강사를 전임교원으로 전환하도록 강제하여야 한다는 의견³⁴⁾도 나온다. 이런 논의 중에 시간강사의 처우개선에 대한 인식은 공통되나 시간강사 처우에 대한 인식과 전제와 정보의 차이가 지적되면서, 정부안대로 하되 시간강사의 반발을 무마할 수 있는 몇 가지 내용을 시행령에 담도록 정부와 협의하자는 의견이 제안되지만,³⁵⁾ 다시 재정 문제가 논란이 되고, 이에 대해서 교육과학기술부 관계자는 국립대학에 대해서는 1,700억 원 정도의 예산증액이 필요하며 시간강사 문제와 관련하여 사립대학에 대한 직접 재정지원은 없음을 다시 확인한다.³⁶⁾ 이에 교원처우에 대한 실질적인 지원이 없는 입법에 명확한 반대의견이 제기되고,³⁷⁾ 결국 이 문제는 추후 논의하기로 하고 다른 안건 심의로 넘어간다.

그런데 2011년 4월 26일 국회 교육과학기술위원회 법안심사소위원회가 개최되자 소위원장은 13건의 시간강사 처우 관련 법률안에 대한 의결(대안으로 통합)

30) 위 회의록 7면 한국비정규교수노동조합위원장고려대분회장의 발언.

31) 위 회의록 8면 및 9면.

32) 위 회의록 12면의 안민석 위원의 질의와 한국비정규교수노동조합위원장의 답변 참조.

○ **안민석 위원** 그러니까 고등교육 재정은 그대로 확충하지 않은 상태에서 시간강사 처우개선을 이렇게이렇게 해 달라고 할 수 있는 몇 가지를 정리해서 말씀해 보세요. 재정 문제를 건드리지 않고서는 해결될 수 있는 것이 아무것도 없나요?

○ **한국비정규교수노동조합위원장 임순광** 예.

33) 위 회의록 13면 및 14면 박영아 위원의 발언.

34) 위 회의록 16면·17면의 조전혁 위원 발언.

35) 위 회의록 17면 안민석 위원 발언.

36) 위 회의록 18면 임해규 위원의 질의와 교육과학기술부대학선진화관의 답변.

37) 위 회의록 19면 조전혁 위원의 발언.

을 시도한다.³⁸⁾ 이에 소위원회 위원들은 법률안의 쟁점과 예상되는 부작용(시간 강사 고용을 회피하기 위한 대학의 겸임교원 확대 등)을 언급³⁹⁾한다. 결국 일부 반대가 제기되지만 법안심사소위원회는 13건의 시간강사 관련 법률안을 통합하고 일부 수정하여 하나의 대안으로 만들기로 한 수정의견을 가결한다.⁴⁰⁾

(2) 상임위원회의에서의 심의와 반대의견에 대한 대응

2011년 4월 28일 국회 교육과학기술위원회 전체회의에 법안심사소위원회의 심사를 거친 안건이 상정되고, 그 중 시간강사 관련 고등교육법 일부개정법률안 대안에 대한 심사를 시작한다. 법안심사소위원장의 심사보고가 끝난 후 두 명의 국회의원이 반대의사를 표명한다. 첫 번째 반대의견⁴¹⁾은 시간강사에 대한 실질적인 처우개선이 있어야 한다는 측면에서 대안이 미흡하다는 의견이었다. 그리고 두 번째 반대의견⁴²⁾은 대안이 시간강사를 교원으로 규정하면서도 「국가공무원법」이나 「사립학교법」 등의 적용을 배제하여 실질적으로 교원으로서 신분보장을 주는데 미흡하고, 시간강사의 임용기간을 1년 이상으로 규정하는 것은 시간강사를 1년 계약기간의 비정규직으로 고착화할 우려가 있으며, 예산 지원에 대한 비용 추계, 전임교원 확보 및 증대에 대한 계획 등이 없는 상태에서 실질적인 시간강사의 처우개선을 바라기 어렵다는 점을 들어 대안을 반대한다.

이에 법안심사소위원장은 어렵게 법안심사소위원회에서 합의한 법률안에 대해 다른 의견이 있는 것에 유감을 표하고 상임위원회(교육과학기술위원회)에서 계속 논의할 것을 주장한다.⁴³⁾ 표결을 주장하는 위원이 있었으나⁴⁴⁾ 위원장은

38) 국회사무처, “제299회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제4호(2011. 4. 26.), 4면 서상기 소위원장 발언.

39) 시간강사에 대한 사회보험가입 및 보험료 부담 문제, 시간강사 휴게시설의 확보 문제, 계약기간을 1년 단위로 하는 것의 적정성, 복수의 대학에 출강하는 시간강사의 계약기간 연장 문제, 대학의 부담 문제와 정부의 지원 필요성에 대한 발언 등. 위 회의록 5면부터 10면까지 참조.

40) 이 회의에서 반대의견은 위 회의록 8면 조전혁 위원의 발언, 최종적인 가결은 같은 회의록 11면 소위원장의 발언 등.

41) 국회사무처, “제299회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제6호(2011. 4. 28.), 4면 조전혁 위원 발언.

42) 위 회의록 4면 및 5면의 권영길 위원 발언.

43) 위 회의록 6면 및 7면.

○ **소위원장 서상기** 우선 소위원회에서 의결된 내용에 대해서 이렇게 다른 의견들이 많이

여야 간사 합의 후에 표결 여부를 결정하기로 한다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾

2011년 6월 14일 열린 국회 교육과학기술위원회에 다시 문제의 고등교육법 일부개정법률안을 상정하는데, 위원장은 시간강사 관련 부분은 상임위원회 전체 회의에서 계속 심의하기로 하고 협의를 했으나 이의를 제기한 위원들과의 합의가 이루어지지 않아 그 부분을 제외한 나머지 부분만 법제사법위원회에 송부하기로 하였음을 알리고 그에 따른 의결이 이루어진다.⁴⁷⁾

다시 2011년 6월 22일 열린 국회 교육과학기술위원회에 시간강사 문제와 관련된 고등교육법 일부개정법률안이 여야 간사 간의 합의에 의해 상정⁴⁸⁾되어 토론이 진행된다. 일단 시간강사에게 교원의 지위라도 확보하게 해야 관련 지원 예산을 확보할 수 있는 길이 열린다는 국회의원과 교육과학기술부 관계자의 발언⁴⁹⁾이 있고, 교육과학기술부 관계자는 반대의견이 지적인 문제를 해결하기 어려운 이유로 국가재정 여건상의 문제가 있음을 언급한다.⁵⁰⁾ 그 와중에 국회의원들은 시간강사 문제에 대한 적극적인 해결의 필요성을 강조하면서 교육과학기술

나오는 것에 대해서 상당히 저는 당황스럽습니다. 왜냐하면 소위원회라는 것은 각 당의 또 혹은 여야의 위원님들 의견을 충분히 수렴해서 대표자를 대보내신 건데 거기에서 모처럼 어렵사리 여야 합의 본 내용에 대해서 이런 다른 의견이 있다는 것은 바람직하지 못하다고 생각합니다.

그러나 또 위원님들 의견이 개진된 이상 이대로 표결에 부칠 수도 없는 문제고 하기 때문에 상임위원회에서 계속적으로 논의하기로 하고……

44) 위 회의록 7면의 조정혁 위원 발언. 반대의견을 낸 이유는 한 번 더 심사숙고를 하고 기록에 남기려는 취지라고 한다.

45) 위 회의록 8면 변재일 위원장의 발언.

46) 이 당시 보도에 따르면 「교수신문」이 316명의 시간강사를 대상으로 설문조사를 실시한 결과 시간강사의 65%가 개정안에 반대한다는 의견을 제시하였다고 한다. 그런데 조사대상 시간강사 사이에서도 의견의 차이가 있어서 강의 경력의 많거나 나이가 많을수록 반대가 많았고, 경력 1년 미만의 시간강사는 찬성의견(61.5%)이 더 많았다고 한다. 반대 이유는 정규직의 비정규직화 심화, 1년 계약기간으로는 고용불안이 여전한 점, 전임교원의 확보 축소 우려 등이 꼽혔다(연합뉴스, “시간강사 65% 처우개선 법개정안 반대”, 2011. 6. 6., (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20110606029400004> 참조).

47) 국회사무처, “제301회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제2호(2011. 6. 14.), 14면.

48) 국회사무처, “제301회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제5호(2011. 6. 22.), 30면의 변재일 위원장의 발언.

49) 위 회의록 30면 김영진 위원의 발언과 교육과학기술부 대학지원실장의 답변.

50) 위 회의록 31면 김영진 위원의 질의에 대한 교육과학기술부 대학지원실장의 답변.

○ **교육과학기술부대학지원실장 변창률** 위원님께서 말씀하신 사항에 대해서 저희가 충분히, 100% 공감하고 있고요. 다만 국가재정 여건을 감안해서 저희가 최선을 다해서 위원님들의 뜻이 정부 내에서 공감을 일으켜서 예산을 확보해 나가고 시간강사들에 대한 처우가 매년 조금씩이라도 나아질 수 있도록 노력하겠다는 말씀을 다짐합니다.

부차관의 답변을 요구하나, 담당 차관이 불출석하여 답변이 제대로 이루어지지 않자 이에 대한 비판이 제기된다. 시간강사를 교원으로 인정할 경우 대학 총장 투표권의 부여 문제에 대한 질의가 이어지고, 위원장은 교육과학기술부장관과 담당 차관이 참석하지 않아 교육과학기술부에서 충분한 답변을 하지 못하였다는 이유로 해당 법률안 의결을 보류하겠다는 발언을 한다. 그러자 그나마 법안을 의결해야 강사의 처우가 개선될 여지가 있으므로 의결을 해 줄 것을 요청하는 발언이 이어지고⁵¹⁾ 마침내 교육과학기술부장관이 출석하자 법안에 대한 질의와 응답이 다시 이어진다.

논의는 다시 반복된다. 법안이 통과될 경우 실질적인 시간강사에 대한 처우 개선이 이루어지는지에 대한 국회의원의 질의와 이에 대해서 교원으로서의 지위 보장 및 임용기간의 보장이 개선된 사항이며 한 번에 모든 것을 이룰 수 없다는 교육과학기술부장관의 답변, 다시 법안에 따르면 시간강사를 비정규직으로 고착화한다는 비판, 정부안의 기본이 된 사회통합위원회의 결정 등 그간의 의견수렴 과정과 시간강사들의 반대, 법률안 반대 단체의 대표성에 대한 문제⁵²⁾ 등이 거론된다. 이에 일단 이 법안을 통과시키고 그 실행과정을 보아 다시 개선할 수 있도록 하자는 의견이 나오고, 이에 대한 반대의견이 개진되면서 의안의 처리에 부정적인 발언이 나오자⁵³⁾ 위원장은 위원들의 발언과 교육과학기술부의 답변에 상당한 괴리가 있기 때문에 다음 상임위원회 전체회의에서 논의하자고 논의를 마무리한다.⁵⁴⁾

2011년 8월 24일 열린 국회 교육과학기술위원회에서 위원장은 시간강사의 처우 개선 내용에 대해서 교육과학기술부에서 내년도 예산 확정을 위해 조속한 통과를 희망하기는 하나, 현실적으로 진짜 시간강사의 처우개선에 도움이 되는 법인지 여부에 대한 논란이 있어서 더 확인하는 기회를 갖자는 논의와 여야 간사 합의에 따라 빠른 시일 안에 당사자들을 포함해서 관계 전문가들의 토론회나 공청회를 상임위원회 차원에서 갖기로 하였음을 알리고,⁵⁵⁾ 논의는 다시 공청회 후로 미뤄진다.

51) 위 회의록 31면부터 33면까지 참조.

52) 위 회의록 33면부터 35면까지 권영길 위원의 질의와 교육과학기술부장관의 답변.

53) 위 회의록 35면부터 37면까지 참조.

54) 위 회의록 38면 번째일 위원장의 발언.

55) 국회사무처, “제302회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제2호(2011. 8. 24.), 9면의 번째

(3) 공청회 개최와 입법의 완료

국회 교육과학기술위원회는 2011년 8월 31일 고등교육법 일부개정법률안(대안)에 대한 공청회를 개최한다. 이 공청회는 법안심사소위원회에서 의결한 정부안 중심의 대안에 대해서 이것이 시간강사의 처우 개선에 도움이 되느냐 안 되느냐에 관한 문제만을 논의하겠다고 마련⁵⁶⁾된 것이다.

법안심사소위원회에서 의결한 대안⁵⁷⁾에 대해서 첫 번째 진술인은 시간강사의 현 상황(지나치게 높은 시간강사의 강의부담률, 교원에서 제외, 임용계약의 불안정성, 낮은 강사료 등)에 비추어 볼 때 시간강사의 법적인 지위를 보장하고 신분보장을 하는 것은 긍정적으로 보지만, 재정적으로 시간강사의 처우 개선을 위한 지원이 추가적으로 필요하고, 계약기간을 1년 이상으로 하는 것, 교원확보율에 시간강사를 포함하는 것 등은 문제가 있으므로 강사료, 적정 교원확보율 산정 방식의 개선 등 후속조치가 필요하다는 의견⁵⁸⁾을 제시한다.

두 번째 진술인은 개정안(대안)이 시간강사의 교원 지위를 명시하고, 계약기간을 1년 이상으로 하는 등의 규정이 조금이라도 개선의 여지가 있고, 강사료 인상 등에 국가가 관여할 필요성이 있으며, 종합적으로 개정안이 시간강사의 처우 개선 문제에 100% 만족할 수 없지만 그 방향성은 맞다고 보아 개정안에 찬성한다는 의견을 진술⁵⁹⁾한다.

그리고 세 번째 진술인은 개정안이 시간강사에게 교원 지위를 부여하는 등 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 교원확보율 산정에 교원이 된 시간강사가 포함됨으로 인해 고등교육에 대한 착시현상의 우려가 있으므로 개정안은 좋지 않은 입법으로, 시간강사에게 정규직 전임교원에 준하는 실질적 처우개선 내용이 법안에 포함되어야 한다고 진술⁶⁰⁾한다.

일 위원장의 발언.

- 56) 위 회의록 9면과 국회사무처 “제302회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제4호(2011. 8. 31.), 1면의 변재일 위원장의 발언.
- 57) 이 안은 사실상 정부안의 내용을 수정한 것으로 공청회에서는 정부안이라는 용어가 많이 사용된다.
- 58) 위 회의록 2면부터 4면의 진술인 박인우의 진술.
- 59) 위 회의록 4면부터 6면까지 진술인 이안호의 진술.
- 60) 위 회의록 6면부터 8면까지 진술인 임재호의 진술.

이어 네 번째 진술인은 개정안이 변형된 시간강사제 또는 다른 형태의 비정규직 교수를 양산하는 법으로, 시간강사는 강의전담교수로 대체되는 등 정규 교원을 비정규 교원으로 대체하는 역효과를 초래하여 시간강사의 대량해고가 우려되고, 또 재정추계 등 정부의 지원책이 전혀 없어서 받아들일 수 없으므로 폐기되어야 한다고 주장⁶¹⁾한다.

이와 같이 시간강사 대표 사이에서 개정안에 대한 찬반의견이 엇갈리고, 반대측에서 개정안의 문제점을 지속적으로 지적하는 상황에 이르자 국회의원들은 안타까움을 표시⁶²⁾하고, 공청회는 마무리된다.

그리고 공청회 후 약 4개월이 지나고 제18대 국회가 저물어가는 2011년 12월 28일, 국회 교육과학기술위원회는 토론 없이 시간강사 처우 등과 관련한 13개 법률안과 이를 통합·반영한 대안을 회의에 상정하고, 13개 법률안을 폐기하는 대신 대안을 위원회 안으로 채택하기로 의결한다.⁶³⁾ 이 대안(의안번호 제14397호)은 정부안과 유사한 내용으로, 시간강사의 명칭을 강사로 변경하여 교원에 포함시키고, 강사는 학칙 또는 학교법인의 정관으로 정하는 바에 따라 계약으로 임용하되 그 임용기간은 1년 이상이 되도록 하였다. 그리고 강사는 「교육공무원법」, 「사립학교법」 및 「사립학교교직원 연금법」에서 교원으로 보지 않도록 하되, 국·공립학교 및 사립학교 강사의 임용·신분보장 등에 관해서는 「교육공무원법」, 「사립학교법」 및 「국가공무원법」의 일부 규정⁶⁴⁾을 준용하도록 하고,⁶⁵⁾ 그

61) 위 회의록 8면부터 10면까지, 15면 진술인 임순광의 진술.

62) 위 회의록 16면 및 17면의 임해규 위원의 발언 등.

63) 국회사무처, “제304회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 회의록” 제2호(2011. 12. 28.), 14면 및 15면.

64) 국·공립학교의 시간강사에게 준용되는 규정은 다음과 같다.

「교육공무원법」 제5조제1항(교원인사에 관한 대학인사위원회의 구성), 제10조(임용의 원칙), 제10조의3제1항 각 호 외의 부분 본문(임용의 제한), 제11조의2제2항(공개전형 부정행위자에 대한 처분의 보고 및 통지)·제3항(부정행위자에 대한 징계), 제23조(인사기록), 제23조의2(인사관리의 전자화), 제25조제2항(대학인사위원회의 동의를 받은 임용), 제26조(임용), 제43조(교원의 보장과 신분보장), 제47조제1항 단서(정년), 제48조(교원의 불체포특권), 「국가공무원법」 제33조(결격사유) 및 제69조(당연퇴직).

사립학교의 시간강사에게 준용되는 규정은 다음과 같다.

「사립학교법」 제23조제2항(이사의 교원 겸직 금지)·제3항(감사의 교원 겸직 금지), 제53조의3제1항(채용시험 부정행위자에 대한 「교육공무원법」 제11조의2 준용), 제53조의4(교원인사위원회), 제54조(임용에 관한 보고 및 해임 등의 요구), 제54조의3제5항(임용의 제한), 제56조(의사에 반한 휴직·면직등의 금지), 제60조(교원의 불체포특권), 「국가공무원법」 제33조(결격사유) 및

밖에 강사의 임용·재임용 절차 및 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 학칙 또는 학교법인의 정관으로 정하도록 하였다. 마지막으로 이 강사에 관한 규정은 2013년 1월 1일부터 시행하고, 이 법 시행당시 종전의 규정에 따라 시간강사로 임용된 사람에 대해서는 그 임용기간이 만료될 때까지 교육 또는 연구를 담당하게 할 수 있도록 시간강사에 관한 경과조치를 두었다.

이 대안은 2011년 12월 29일 국회 법제사법위원회에서 경미한 인용조문 등의 수정을 거친 후 별다른 토론 없이 가결⁶⁶⁾되고, 2011년 12월 30일 열린 국회 본회의에 상정된다. 반대토론⁶⁷⁾이 있는 후 해당 법률안은 표결에 부쳐져 가결⁶⁸⁾되

제69조(당연퇴직).

65) 그런데 이와 같이 시간강사를 교원으로 규정하면서 「교육공무원법」 등의 주요 규정을 적용하지 않고 일부 규정만 적용하는 것은 교원지위법정주의 원칙(헌법 제31조제6항) 및 국제연합교육과학문화기구(UNESCO)의 교원지위에 관한 권고안 등을 위반하는 등 위헌의 소지가 있다는 비판이 있다. 엄상현, 앞의 논문, 96면부터 101면 참조.

66) 국회사무처, “제302회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록” 제2호(2011. 12. 29.), 23면 및 24면.

67) 국회사무처, “제302회 국회(임시회) 본회의 회의록” 제3호(2011. 12. 30.), 24면 및 25면.

○ 권영길 의원 …(생략)…

분명히 말씀드립니다. 이 법은 비정규직 시간강사 양산 법안입니다. 시간강사들에게 평생 비정규직으로 사는 것을 제도적으로 용인하고 권장하겠다는 말도 안 되는 법안입니다. …(생략)…

이 법안은 시간강사의 시급을 1만 원 늘려주고, 계약기간을 6개월에서 1년으로 늘려주는 대신 시간강사를 평생 비정규직으로 고착화시키겠다는 법안입니다.

본래 이 법의 개정 논의의 시작은 교육자인 시간강사들이 법적으로 명실상부한 교원지위를 가지도록 하자는 것이었습니다. 교원지위를 보장해 달라는 요구를 받아들인 것이었습니다. 그런데 정부는 이 법을 통해 시간강사를 교원외교원으로 규정하고 있습니다. 교원외교원이 무슨 말이나 하면 교원이 누리는 법적 권리는 모두 배제하겠다는 것입니다. 해고되어도 교원소청심사위원회에 제소 권리도 없고, 사립학교 연금 대상에서도 제외했으며, 교육연구안정성을 위해 필수적인 고용안정조치도 없는 껍데기 교원으로 시간강사를 규정하고 있습니다. 교원이되 교원이 아닌 현대판 홍길동 법안이 바로 이 법안입니다.

왜 이런 내용의 법안이 추진됐는지 말씀드리겠습니다.

시간강사들에게 껍데기 교원자격을 부여하는데는 정부 당국과 대학들의 꿈수가 숨어 있습니다. 우리나라 대학의 강의의 절반을 시간강사들이 책임지고 있고, 정규교원 충원율은 정부 발표로 72%에 불과합니다. 제가 조사한 결과로는 대학의 교원 충원율은 55%에 불과합니다.

정규교원, 즉 교수를 충원하면 돈이 많이 드니까 시간강사에게 교원자격을 주고, 교수 충원율을 올리겠다는 꿈수가 이 법안의 의도입니다. 백마에 검정 줄을 칠하고 얼룩말이라고 우기겠다는 꿈수가 이 법안의 본질입니다.

그래서 비정규직교수노조, 즉 강사노조가 결사적으로 이 법안을 반대하고 있습니다. 비교수노조의 한 측은 이 국회 앞에서 3년 동안 천막농성을 하면서 이 법안을 막아 달라고 호소하고 있습니다.

…(생략)…

1000만 원짜리 죽집게 과외를 받아 대학에 입학하면 시급 6만 원짜리 시간강사에게 강의를

고, 2012년 1월 13일 정부로 이송되어 같은 해 1월 26일 공포(법률 제11212호. 이하 “2011년 강사법”이라 함)된다.

(4) 2011년 강사법 입법과정의 검토

2011년 강사법은 일단 시간강사 문제에 대한 입법적 해결 노력이 처음으로 결실을 맺었다는 점에 의미를 부여할 수 있다. 그 입법과정을 살펴보면 다음과 같은 점에 주목할 수 있다.

첫째, 시간강사 문제에 대한 입법적인 노력이 제18대 국회 임기 말인 2011년에 2011년 강사법으로 입법화된 상황에 대한 것이다. 이미 1990년대 후반부터 사회문제로 비화되고, 국가인권위원회의 제도 개선 권고, 그리고 의원입법안의 제출에서 보이듯이 문제 해결을 위한 시도가 있었음에도 시간강사 문제를 해결하기 위한 노력은 2010년까지 본격화되지 못했다. 그러다가 제18대 국회 임기 후반에 또 다른 시간강사의 자살 사건이 일어나고 그 결과 사회통합위원회의 개선안 마련, 이에 따른 정부안 제출, 다수의 의원입법 발의 등이 이루어져 마침내 문제해결을 위한 입법이 이루어진 상황은 시간강사 문제 해결의 필요성에 대해 어느 정도 강력한 사회적인 공감대가 형성되었기 때문에 가능하였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 입법 상황은 한편으로 이미 사회문제화가 극단적으로 진행된 경우(이 경우 시간강사의 자살로 시간강사 문제에 대한 사회적 공분이 일어난 경우)에나 국회나 정부가 문제해결을 위한 입법에 본격적으로 나섰음을 의미한다고 볼 수도 있다. 즉 국회나 정부는 예방적으로 시간강사 문제의 사회문제화 또는 사회문제의 극단화를 방지하기보다 문제가 상당히 심각해진 뒤에야 문제해결을 위한 입법에 나섰다고 볼 수 있다.

두 번째로 2011년 초까지 정부안을 포함하여 13건의 시간강사 문제해결을

듣는 것이 우리 고등교육의 현실입니다. 이것을 해결하지 못하면서 고등교육 발전을 말하는 것은 어불성설입니다.

시간강사들에게 제대로 된 자격을 부여하고, 단계적으로 예산을 늘려 나가면서 처우를 개선할 수 있는 방법이 얼마든지 있습니다. 대한민국 고등교육의 발전을 위해 이 법안을 부결시켜야 합니다.

...(생략)...

68) 위 회의록 25면.

위한 법률안이 제출되었으나, 국회 심의과정에서는 주로 정부안에 대한 심의가 이루어지고 결국 정부안에 유사한 대안이 성립되고 입법이 완료되었다는 점이다. 그런데 이 시점에서 시간강사 문제에 대한 정부의 인식과 대책은 정부안의 내용과 그 입법과정에서 보여 지듯이 시간강사에게 불완전한 교원의 지위를 부여하는 것에 의미를 두고 있었다. 그 결과 시간강사에게 교원의 지위를 인정하면서도 「교육공무원법」이나 「사립학교법」 등 교원에게 일반적으로 적용되는 법률 규정을 선별적·제한적으로 준용하는 2011년 강사법의 내용은 입법 당시부터 명시적인 반대의 대상이 된다. 또한 당시 정부는 시간강사의 생계보장과 처우개선을 위해 필요한 재정으로 상대적으로 소규모의 예산만을 확보한 상태였으며 장기적인 재정 지원 계획을 보여주지 못하는 등 이해관계자 특히 시간강사들에게 실질적인 처우 개선을 설득할 만한 수단을 확보하지 못한 상태였다. 이러한 정부의 인식과 대응은 이후 유예입법과 보완입법의 원인으로 작용하게 된다.

세 번째로 이해관계자의 반대의견이 명백한 상황에서 입법이 이루어질 경우 어떤 결과를 초래할 것인가에 대한 객관적이고 과학적인 평가나 예측 없이 입법이 이루어졌다는 점이다. 국회 상임위원회 및 법안심사소위원회의 법안심사와 공청회 과정에서 입법의 수혜자인 시간강사 측의 반대의견이 개진되고, 또 본회의에서까지 반대토론이 이루어질 정도로 2011년 강사법에 대한 반대의견이 명백하게 드러났으며, 국회의원들도 법안의 심의과정에서 강사문제와 법률안의 문제점을 인식하고 있었음을 확인할 수 있다. 그럼에도 국회는 여야 합의와 정부의 낙관적인 인식과 전망을 바탕으로 2011년 강사법의 입법을 완료하였다. 특히 상임위원회 심사단계에서는 대안에 대한 반대의견을 이유로 공청회까지 다시 개최하는 등 상당한 진통을 겪었음에도 마지막 법안심사 단계에서는 별다른 토론 없이 여야 합의로 법률안을 통과시킨 것은 주목할 만하다. 이러한 과정에서 해당 법률안이 실제로 입법될 경우 어떤 영향을 초래할지에 대한 객관적이고 과학적인 평가나 예측을 통한 입법의 합리화·과학화를 위한 노력은 보이지 않는다.

Ⅳ. 2011년 강사법의 시행 유예와 보완입법

1. 2011년 강사법 시행 유예입법의 경과

(1) 1차 유예입법

2011년 강사법은 같은 법 부칙 제1조 단서에 따라 2013년 1월 1일부터 시행될 예정이었다. 그러나 2011년 강사법의 입법 당시부터 제기된 반대의견과 시간강사 단체의 1인 반대시위가 계속되는 상황에서 제18대 국회의 회기가 종료되고 제19대 국회(2012. 5. 30. ~ 2016. 5. 29.)가 개원하게 된다. 2011년 강사법의 시행일이 임박한 2012년 10월 31일 유기홍 의원의 대표발의로 2011년 강사법의 시행을 유예하는 내용의 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제2352호)이 국회에 제출된다. 이 법률안의 제안이유 및 주요 내용⁶⁹⁾에 따르면 2011년 강사법은 시간강사의 처우개선과 신분안정을 위한다는 입법 취지와 달리 처우개선은 거의 없으면서 시간강사 제도 및 변형된 비정규직교수 제도를 더욱 고착화하고, 정규교수 임용을 줄이는데 악용될 수밖에 없는 구조적인 문제가 있으며, 시간강사는 「교육공무원법」과 「사립학교법」, 「사립학교교직원 연금법」 등의 적용을 받지 않아 교원 간 차별을 고착화할 우려가 있다는 문제점을 지적하면서, 2013년 1월 1일 시행을 앞두고 대규모의 시간강사 해고 사태가 예상되어 수혜 당사자인 시간강사들이 오히려 그 시행을 극심하게 반대하고 있고, 아울러 대학의 행정당국도 행·재정상 준비가 미흡한 점을 고려하여, 2011년 강사법 시행을 상당 기간 유예하고 시간강사의 신분안정과 생계보장을 제대로 할 수 있도록 개정할 필요가 있으므로 2011년 강사법의 시행일을 2013년 1월 1일에서 2016년 1월 1일로 3년 유예하는 것이 필요하다고 적고 있다.

이 법률안은 2012년 11월 19일 국회 교육과학기술위원회에 상정된다. 이 회의에서 국회의원들은 2011년 강사법이 시간강사 문제 해결의 실마리를 갖기 위해

69) 고등교육법 일부개정법률안(유기홍의원 대표발의, 의안번호 제2352호) 제안이유 및 주요내용 참조.

입법된 것이나, 입법 당시부터 제기된 문제점(시간강사의 대량해고, 비정규교원의 양산, 대학원의 붕괴, 교육 연구 환경의 악화 등)이 현실화하는 데 대해서 우려를 표시하면서 그대로 시행하는 것은 무책임하다며 교육과학기술부의 대책을 묻고, 이에 대해서 교육과학기술부장관은 2011년 강사법 입법과정에서 이루어진 합의의 중요성을 강조하면서 문제점에 대해서는 정부도 인식을 하고 있고, 문제점을 해결하기 위해 다양한 정책을 준비하고 있다고 답변⁷⁰⁾한다. 이어 문제점을 해결하기 위해 2011년 강사법의 시행 유예가 필요하다는 국회의원의 발언에 대해서 다시 교육과학기술부차관은 2011년 강사법의 시행을 준비하고 있는 상황에서 그 유예가 오히려 혼란을 일으킬 수 있으므로 보완을 하겠다는 답변⁷¹⁾을 한다.

이와 같은 국회 교육과학기술위원회에서의 질의·응답을 살펴보면 이 시점에서 교육과학기술부의 입장은 당초에 예정된 대로 2011년 강사법을 시행하려는 입장인 반면, 국회의원들은 시간강사 측의 반대와 대학 측의 준비 부족 등을 이유로 2011년 강사법의 시행 유예에 적극적임을 확인할 수 있다. 국회에서 입법된 법안에 대해서 오히려 국회의원이 유예를 주장하는 것이다.

2012년 11월 21일 열린 국회 교육과학기술위원회 법안심사소위원회에서는 다시 2011년 강사법의 문제점 지적과 그 시행유예의 필요성에 대한 국회의원의 질의와 교육과학기술부 관계자의 응답이 오간다. 먼저 2011년 강사법에 대한 시간강사 측과 대학 측의 반대의견을 전달하고, 그 시행을 유예하는 것이 비정상적이기는 하나 일단 시행을 유보시키고 문제 해결을 위한 대안을 마련하자는 국회의원의 발언⁷²⁾이 있고, 이에 대해서 교육과학기술부차관은 다양한 반대의견이 있으나 대학과 강사 양측을 100% 만족시킬 수 없기 때문에 합리적인 절충점을 찾아 합의된 안이 2011년 강사법이라고 강조하면서, 완벽하지는 않지만

70) 국회사무처, “제311회 국회(정기회) 교육과학기술위원회 회의록” 제9호(2012. 11. 19.), 23면 및 24면 김상희 위원의 질의와 교육과학기술부장관의 답변.

71) 국회사무처, 위 회의록 27면 및 28면의 정진후 위원의 질의와 교육과학기술부제2차관의 답변.

72) 국회사무처, “제311회 국회(정기회) 교육과학기술위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제5호(2012. 11. 21.), 5면 유기홍 위원의 발언. 유기홍 위원은 유예법안의 취지를 2011년 강사법을 일단 시행을 유보시켜 놓고 “신속하게 19대 국회에서 새로운 좋은 대안을 만들자는 취지”라고 설명하고 있다.

나름대로 2011년 강사법의 시행을 준비하고 있는 상황인데 이를 유예할 경우 문제는 해결되지 않고 혼란이 있을 수 있다고 답변한다.⁷³⁾ 이에 문제의 심각성에 대한 국회의원들의 질의가 이어지고, 시행준비의 부족에 대한 지적, 관련 주체들이 모두 반대하는 상황에서 2013년 1월 1일 시행이 무책임하다는 지적과 그대로 시행됨으로써 오히려 대학교육에 엄청난 혼란이 초래될 수 있다는 지적⁷⁴⁾ 등이 나오지만, 교육과학기술부차관은 이미 문제에 대한 보완을 위해서 여러 가지 보완책을 마련하거나 마련하고 있는 상황에서 법률의 유예에 부정적인 의견을 보이면서 구체적인 보완대책에 대한 논의가 있다고 답변⁷⁵⁾한다.

다시 시간강사 문제에 대한 당초의 입법취지가 2011년 강사법에 충분히 반영되지 못했고 법률의 시행이 오히려 혼란을 초래할 것이라는 국회의원들의 발언⁷⁶⁾이 이어지고, 잠시 정회를 거친 후 같은 날 오후 회의에서 소위원장은 2011년 강사법 시행을 1년 연기하는 수정안에 여야가 합의했음을 선언한다. 그리고 소위원장은 정부의 의견을 묻는데 교육과학기술부차관은 입법에 따라 준비를 수행하는 것이 정부의 임무라는 답변을 하고,⁷⁷⁾ 소위원장은 1년의 유예기간 동안 국회와 정부에서 현장의 혼란을 최소화할 수 있고, 강사들의 처우를 실질적으로 개선하면서 대학 교육의 질이 높아질 수 있는 방향으로 보다 진전된 대안을 준비해 줄 것을 당부한다.⁷⁸⁾

법안심사소위원회의 심의를 거친 수정안은 같은 날 국회 교육과학기술위원회 전체회의에 상정되어 수정안대로 의결되고,⁷⁹⁾ 2012년 11월 22일 국회 법제사법위원회⁸⁰⁾와 국회 본회의를 통과⁸¹⁾하여 2012년 12월 11일 공포(법률 제11526호)된다.

73) 위 회의록, 6면 교육과학기술부제2차관의 발언.

74) 위 회의록 6면, 7면 및 9면의 이예리사 위원, 유은혜 위원 및 유기홍 위원의 질의 등.

75) 위 회의록 9면 및 10면. 민병주 위원의 질의에 대한 교육과학기술부차관의 답변에서는 예정대로 법이 시행될 경우 약 20% 정도(약 1만 5,000명)의 강사가 다시 임용되지 못하고 탈락할 우려가 있으며, 그 부분을 대학교육역량강화사업이라든지 LINC(산학협력 선도대학)사업 등으로 지원하고 4대 보험료 일부를 정부가 지원하는 방안 등을 강구하고 있다고 설명하고 있다.

76) 위 회의록 10면 및 11면 유은혜 위원의 발언 등.

77) 위 회의록 23면.

78) 위 회의록 23면 김세연 소위원장의 발언.

79) 국회사무처, “제311회 국회(정기회) 교육과학기술위원회 회의록” 제10호(2012. 11. 21.), 5면.

80) 국회사무처, “제311회 국회(정기회) 법제사법위원회 회의록” 제14호(2012. 11. 22.), 5면.

81) 국회사무처, “제311회 국회(정기회) 본회의 회의록” 제12호(2012. 11. 22.), 34면.

1차 유예입법은 이미 2011년 강사법 입법당시에 제기된 문제점이 다시 지적되고, 그 문제점에 대한 해결책이 필요하므로 2011년 강사법을 그대로 시행해서는 안 된다는 2011년 강사법 유예의 논리가 입법화된 것이다. 이 입법과정을 살펴보면 국회의원들은 불과 1년 전에 의결한 법률의 시행을 유예하는 것이 필요하다고 강력히 정부에 요구하고 있는 반면 정부는 이미 2011년 강사법의 시행을 위한 각종 정책수단 등을 강구하여 불완전하나마 문제를 해결하려는 노력이 있다고 답변하는 등 사실상 2011년 강사법의 2013년 1월 1일 시행을 기정사실화하는 모습을 보이는 점에서 대조된다. 한편, 국회의원들은 2011년 강사법의 문제점을 강하게 비판하는 모습을 보이기는 하지만 오히려 2011년 강사법의 시행을 강행하려는 정부에 유예기간 동안 대안을 마련하도록 촉구하는 모습을 보이고 있다.

(2) 2차 유예입법

그런데 1차 유예에 따른 2011년 강사법의 시행일(2014년 1월 1일)이 임박한 2013년 11월 20일 윤관석 의원의 대표발의로 다시 2011년 강사법의 시행을 유예하는 내용의 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제7894호)이 국회에 제출된다. 이 법률안은 1차 유예입법 당시 제안된 법률안과 유사하게 2011년 강사법의 문제점을 지적하면서 해당 법률의 시행을 상당 기간 유예하고, 강사의 신분안정과 생계보장을 제대로 할 수 있도록 법률안 개정을 새로 해야 할 필요성이 있어 그 시행일을 2014년 1월 1일에서 2016년 1월 1일로 2년 유예하고자 한다고 그 제안이유⁸²⁾를 밝히고 있다.

이 법률안은 2013년 12월 9일 국회 교육문화체육관광위원회에 상정되는데, 회의에서 국회의원들은 교육부에 대해 이미 1차 유예기간이 있었음에도 실질적인 진전이 없음을 지적하면서 유예법안이 통과되면 거기에 맞는 준비를 해줄 것을 주문하고, 이에 대해서 교육부장관은 관련 TF를 구성하고, 이해당사자들의 폭넓은 의견을 다시 한 번 수렴해서 대승적인 관점에서 이 문제를 풀려면 어떻게

82) 고등교육법 일부개정법률안(윤관석 의원 대표발의, 의안번호 제7894호) 제안이유 및 주요내용 참조.

해야 되겠는지에 대해서 대학 사회와 공감대를 형성해 나가고, 제도적 장치는 어떻게 해야 되겠는지 그 방안을 강구해 보겠다고 답변한다.⁸³⁾

2013년 12월 19일 열린 국회 교육문화체육관광위원회 법안심사소위원회에서도 국회의원들은 1차 유예기간 동안 교육부가 어떠한 노력도 하지 않았다는 비판을 하면서 획기적인 개선안의 마련 필요성을 주장하고, 이에 소위원장은 추가적인 의견수렴과 향후 계획을 보고해 주도록 교육부장관에게 요구한다.⁸⁴⁾

이 법률안은 다른 법률안⁸⁵⁾과 함께 위원회 대안으로 통합되어 2013년 12월 26일 국회 교육문화체육관광위원회에서 가결⁸⁶⁾되고, 국회 법제사법위원회에 회부된다. 법제사법위원회에서도 1차 유예입법으로 유예된 기간 동안 교육부의 역할에 대한 비판이 이루어지면서 다시 2년의 유예를 하는 것이 타당한지 의문이 제기되자 교육부장관은 2년의 유예기간이 부여된다면 문제의 해결이 가능하다는 입장을 표명⁸⁷⁾한다. 2차 유예의 내용을 포함한 대안은 법제사법위원회를 통과하고, 2013년 12월 31일 국회 본회의를 통과⁸⁸⁾하여 2014년 1월 1일 공포(법률 제12174호)되어 시행된다.

2차 유예입법은 1년 전의 1차 유예입법의 논리와 결과가 거의 그대로 반복된 것으로 보인다. 국회의원들은 문제해결을 위한 교육부의 적극적 역할이 없었음을 비판하면서 다시 유예기간 동안에 교육부가 적극적으로 개선안을 찾아 줄 것을 요구하고 있다. 한편, 교육부는 1차 유예입법 당시에 비해서 입장의 변화를 보이고 있는 점이 눈에 띈다. 1차 유예입법 당시 교육부(당시 교육과학기술부)는 2011년 강사법의 문제점에 대해서 인식하고 있으면서도 그 합의의 정신을 존중하여 예정대로 시행하여야 할 필요성을 강조하였는데 비해서 2차 유예입법 과정에서는 2011년 강사법의 보완 등을 추진하기 위해 2011년 강사법의 시행을 유예

83) 국회사무처, “제320회 국회(정기회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제8호(2013. 12. 9.), 54면
윤관석 위원의 질의와 교육부장관의 답변, 65면 유기홍 위원의 질의와 교육부장관의 답변 참조.

84) 국회사무처, “제321회 국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제1호
(2015. 12. 19.), 3면 및 4면의 유기홍 위원의 발언과 김희정 소위원장의 발언.

85) 김재원 의원 대표발의안(의안번호 제838호, 2012. 7. 24. 발의) 및 윤상현 의원 대표발의안(의안번호 제931호, 2012. 7. 27. 발의).

86) 국회사무처, “제321회 국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제2호(2013. 12. 26.), 11면.

87) 국회사무처, “제321회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록” 제6호(2013. 12. 30.), 27면 및 28면의 노철래 위원의 질의와 교육부장관의 답변.

88) 국회사무처, “제321회 국회(임시회) 본회의 회의록” 제3호(2013. 12. 31.), 17면.

할 필요성이 있다는 국회의 주장에 동의하고 있고, 그 유예기간 동안 개선책의 마련이 가능하다는 입장을 보이고 있다.

(3) 2016년 강사법의 입법

이런 와중에 시행일이 도래하지 않은 2011년 강사법의 내용에 대한 개정이 추진된다. 2014년 4월 2일 윤관석 의원이 대표발의한 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제9993호)은 당시 2차 유예에 따라 2016년 1월 1일 시행을 앞두고 있던 2011년 강사법의 내용 중 강사의 임용기간을 1년 이상으로 하는 규정의 예외를 규정하는 것이었다. 즉 한국방송통신대학 등 원격대학의 강사의 경우 교육과정 또는 수업의 효율적 운영 등을 위해 필요하면 임용기간을 일(日)단위로 할 수 있도록 함으로써 원격대학의 탄력적인 강사임용을 가능하게 하는 내용으로, 이 시행 전 법률의 개정안⁸⁹⁾은 국회의 심의 과정에서 일부 수정⁹⁰⁾을 거쳐 다른 법률안과 함께 위원회 대안으로 통합되어 2016년 2월 4일 국회 본회의를 통과하고, 2016년 3월 2일 공포(법률 제14054호) 되었다(이하 “2016년 강사법”이라 함).

그런데 2015년 11월 27일 열린 국회 교육문화체육관광위원회 법안심사소위원회에서 이 법률안에 대한 심의 중에 2011년 강사법 시행의 유예 필요성이 또 다시 언급⁹¹⁾되면서 2011년 강사법의 3차 유예입법으로 연결된다.

89) 시행 전 법령의 개정 방법에 대해서는 법체처, 「법령 입안·심사 기준」, 2017. 12., 701면 이하 참조.

90) 사이버대학에 대한 예외 규정을 둘 필요성이 전문위원 검토 단계에서 제기되어 수정되었고, 3차 유예입법이 종료된 후인 2016년 2월 법제사법위원회 심의 과정에서 시행일을 2011년 강사법의 유예입법(3차)에 따라 2018년 1월 1일로 수정하였다. 국회 교육문화체육관광위원회, “고등교육법 일부개정법률안 심사보고서”(2016. 2.) 및 강남일, “고등교육법 일부개정법률안(대안) 검토보고”(국회 법제사법위원회, 2016. 2.) 참조.

91) 국회사무처, “제337회 국회(정기회) 교육문화체육관광위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제2호(2015. 11. 27.), 20면 및 21면. 이 회의에서는 2011년 강사법이 시행되면 상당한 어려움이 있겠다는 의견이 많이 있어서 이에 대한 대응이 필요하다는 유기홍 위원의 발언과 이에 대한 정부의 의견을 묻는 도종환 위원의 질의에 교육부차관은 “현재 강사법에 있어서 일부 좀 안 맞는 부분이 있어서 그것을 보완해서 시행하거나 아니면 혹시 국회에서 폐지나 이러한 부분으로 가신다면 그런 의견에 따르는 것이 저희 정부 측 의견입니다”라고 답변한다.

(4) 3차 유예입법

2016년 강사법의 입법이 추진되는 중에 언급된 2011년 강사법의 3차 유예입법은 이전의 유예입법과 유사하게 2011년 강사법의 시행일(2016년 1월 1일)이 임박한 2015년 12월 11일 강은희 의원이 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제18192호)을 대표발의하면서 공식화된다. 이 법률안의 제안이유에 따르면 2011년 강사법은 강사의 임용 및 신분보장에서 다른 교원과 차이가 있고, 법 시행을 앞두고 일부에서는 강사의 강의 기회 축소 등에 따라 대규모 강사 해고 사태 발생을 우려하고 있으며, 강사의 임용기간을 1년 이상으로 하는 것에 대하여도 대학에 부담이 될 수 있어서, 한국대학교육협의회 등 대학 관련 단체와 한국비정규교수노동조합과 같은 시간강사 관련 단체를 포함하여 대학과 강사들이 2011년 강사법 시행에 대부분 반대 의사를 표시⁹²⁾⁹³⁾하고 있으므로, 이런 상황에서는 강사의 신분 보장과 처우개선을 위한 원래의 입법취지가 제대로 달성하기 어려울 것으로 예상되기 때문에 그 시행을 2016년 1월 1일에서 2018년 1월 1일로 2년간 유예하고, 유예기간 동안 법률의 보완과 그에 따른 대학의 준비 시간을 보장해 주어야 할 필요성⁹⁴⁾이 있다고 적고 있다.

92) 이 법률안에 대한 국회 심사보고서(국회 교육문화체육관광위원회, “고등교육법 일부개정법률안 심사보고서”, 2015. 12.) 4면 각주 2)에 따르면, 한국대학교육협의회가 실시한 시간강사 대상 설문조사(응답자 총 10,015명, 2013. 4. 실시) 결과, 2011년 강사법 수정 또는 폐기에 찬성하는 의견은 69.8%, 이대로 시행해야 한다는 의견은 28.9%로 나타났고, 시간강사 문제 중 우선적으로 해결이 필요한 것으로 강사로 인상(응답자 중 46.6%), 임용기간 1년 보장(응답자 중 14.0%), 강의 기회 확대(응답자 중 13.8%)의 순으로 나타났다고 한다.

93) 국회 교육문화체육관광위원회, 위 심사보고서 9면 각주 9)에서는 교육부 자료를 인용하여 2011년 강사법 시행에 대한 관련 단체들의 의견은 다음과 같다고 한다.

(강사단체) 비정규교수노조(약 1,600여명)는 강사법 시행 시 강의 몰아주기 등을 통해 기존 시간강사들이 대량 해고될 것이므로 강사법을 폐지하거나 최소한 재유예할 것을 주장, 전국강사노조(약 90여명)는 일단 강사법 도입 후 법령 개정을 통해 전임교원의 지위를 온전히 보장받기를 희망.

(교수) 직접 당사자가 아닌 관계로 적극적인 의견 피력은 없으나, 언론사 설문조사 결과 73.5%가 강사법 시행에 반대(비전임교원 한정 시 93.9%)하고, 찬성은 9.4%에 불과(특별기획 2015 전국대학교수 1,180명 의견조사, 교수신문, '15.11.20.).

(대학 및 대교협) 강사법 시행 시 임용절차 복잡(심사위 구성 및 외부위원 위촉 등), 재임용 보장에 따른 학문 후속세대 진입 곤란 등의 문제를 제기하며 강사법 폐지 또는 시행 유예를 주장.

(한국교원단체총연합회) 신분보장 법 취지와 달리 고용불안 원인이 된다며, 강사법 재유예 후 보완입법, 보완입법 후 시행, 폐지 등 대안 마련 촉구('15. 12.4.).

이 법률안은 2015년 12월 23일 국회 교육문화체육관광위원회에 상정된다. 그리고 이 회의에서는 2차례의 유예를 거쳤음에도 성과가 없으므로 국회 차원의 특위를 만들어 문제를 해결하자는 의견이 제기⁹⁵⁾되기도 하지만 이 법률안은 법안심사소위원회에 회부된다. 같은 날 열린 국회 교육문화체육관광위원회 법안심사소위원회에서 교육부 관계자는 3년의 유예기간(1차 유예 및 2차 유예에 따른 2013년부터 2015년까지) 동안 강사의 처우가 개선되고 있으나, “사립대학의 경우에는 정부가 재정지원을 할 수 없기 때문에” 각종 재정지원 사업을 통한 우회적 처우개선을 유도해 왔고, 협의체를 구성하여 운영하고 있으나 통일된 의견이 나오지 못했으며, 다만 일정한 진전이 있었음을 설명하면서, 강사의 처우개선을 위한 사업의 유도와 보완입법을 위해 2011년 강사법의 시행을 2년 유예할 필요가 있고, 2년의 유예가 이루어지면 다시 구체적인 로드맵을 작성하여 보고하겠다고 발언한다.⁹⁶⁾ 그러나 국회의원들은 세 번째 유예입법이 올라올 때까지 문제 해결을 위해 진행된 것이 없는 것에 대해 의문을 표시하면서 이번에는 부대의견을 명확히 달아야 한다는 의견⁹⁷⁾을 제시하고, 이에 따라 해당 법률안은 부대의견 첨부를 전제로 소위원회에서 원안 의결된다.

이 유예법안은 같은 날 오후 국회 교육문화체육관광위원회 전체회의 상정·의결되고⁹⁸⁾ 법제사법위원회에 회부되는데, 2015년 12월 30일 열린 국회 법제사법위원회 심의 과정에서도 강사 문제의 해결을 촉구하는 국회의원의 의견이 개진된 후 가결된다.⁹⁹⁾ 이 법률안은 2015년 12월 31일 본회의를 통과하여¹⁰⁰⁾ 같은 날 정부에 이송되고 공포(법률 제13782호)되어 시행된다.

이 때 작성된 국회의 부대의견의 내용은 다음과 같다.¹⁰¹⁾ 먼저 정부는 2016년

94) 고등교육법 일부개정법률안(강은희 의원 대표발의, 의안번호 제18192호) 제안이유 및 주요내용.

95) 국회사무처, “제338회 국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제1호(2015. 12. 23.), 3면 설훈 위원 발언.

96) 국회사무처, “제338회 국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제1호(2015. 12. 23.), 3면부터 5면까지의 교육부대학정책관의 발언.

97) 위 회의록 5면 윤관석 위원 발언, 같은 회의록 6면 도종환 위원 발언 등.

98) 국회사무처, “제338회 국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제1호(2015. 12. 23.), 7면.

99) 국회사무처, “제338회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록” 제2호(2015. 12. 30.) 39면 및 40면.

100) 국회사무처, “제338회 국회(임시회) 본회의 회의록” 제2호(2015. 12. 31.) 16면.

101) 정재룡, “고등교육법 일부개정법률안(정부제출) 검토보고”(국회 교육문화체육관광위원회, 2017. 9.), 32면 참조.

도 상반기 중에 정부와 대학·교수·시간강사 대표 등을 포함하는 협의체(이하 “대학 강사제도 협의체”)를 구성하여 강사제도 발전 및 처우 개선을 위한 방안을 마련하도록 하였다. 그리고 정부는 2011년 강사법을 전반적으로 재검토하여 대학과 강사 등 현장에서 현실적으로 수용 가능한 개정법률안을 내년도(2016년) 8월까지 제출하도록 하였다. 또 정부는 대학에 대한 정부 예산 지원, 재정지원사업의 평가 지표 반영과 같은 정책 수단을 통해 국·공립대학과 사립대학 간의 형평성을 고려하여 강사 강의료 격차를 줄이기 위하여 노력하고, 국립대학 강사 처우 개선 사업(2016년 약 1,090억 원) 및 시간강사 연구지원 사업(2016년, 약 180억 원) 예산 규모의 단계적 확대에 노력하도록 하였다. 이와 함께 정부는 평균 강의료 인상을 위하여 대학의 재정지원 사업 및 구조개혁 평가지표에 전임교원 확보율, 시간강사 강의료 수준 등 필요한 정책적 지표를 반영하고, 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획 수립 시 시간강사 처우개선 사업 관련 내용을 포함하여 국회에 보고하도록 하였다. 그리고 이 부대의견에서는 강사들이 대학에서 연구하고, 강의를 준비할 수 있는 대학 내 연구 공간 제공, 도서관 이용 및 대학 내 주차 등 학내 시설 이용에 있어서 차별받지 않도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

3차 유예입법 과정에서도 국회의원들은 이전의 유예입법 과정에서와 같이 2011년 강사법의 문제점에 대한 인식을 바탕으로 문제 해결을 위한 정부의 적극적인 역할을 주문하고 있고 정부가 유예기간 동안 아무런 실질적인 대책을 마련하지 못한 것을 비판하고 있다. 다만, 3차 유예입법 과정에서는 국회의 의견을 “부대의견”의 형식으로 명시하여 정부에게 강사 문제 해결을 위한 구체적인 방향을 제시하고 정부가 하여야 할 행동의 일부를 명시한 점에서 이전의 유예입법과 다른 모습을 보이고 있다는 점에 주목할 만하다.

한편 3차 유예입법이 이루어짐으로써 제19대 국회 회기 중 강사 문제 해결을 위한 입법적 노력은 결실을 맺지 못한다. 제18대 국회에서 입법된 2011년 강사법을 계속 유예하면서 제19대 국회의 회기가 종료된 것이다.

(5) 정부의 보완 법률안의 제출과 4차 유예입법

정부는 2011년 강사법의 3차 유예입법 당시 국회의 부대의견에 따라 2016년 2월 대학 강사제도 정책자문위원회¹⁰²⁾를 구성하여 2011년 강사법에 대한 보완 및 강사의 처우 개선 등에 대한 보완대책¹⁰³⁾을 마련하고, 그 결과를 반영하여 제20대 국회(2016. 5. 30. ~ 2020. 5. 29.)가 개원한 후인 2017년 1월 24일 2011년 강사법을 전면적으로 보완하는 내용의 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제 5262호)을 국회에 제출한다. 이 법안의 주요내용은 다음과 같다.¹⁰⁴⁾

첫째, 강사는 임용관련 심사를 통과한 사람에 대하여 대학이 계약으로 임용한다는 점과 임용기간 및 근로시간 등 강사 임용계약에 포함되어야 하는 사항을 명시하고, 강사는 원칙적으로 1년 이상 임용하도록 하되, 원격대학의 강사를 임용하거나 계절수업을 담당하는 강사 등은 예외적으로 1년 미만의 기간을 정하여 임용할 수 있도록 하였다. 두 번째, 「국가공무원법」에 따른 공무원의 결격사유가 있는 사람은 강사로 임용될 수 없도록 하고, 임용기간이 만료되거나 「국가공무원법」에 따른 당연 퇴직 사유가 있는 강사는 당연히 퇴직되도록 하였다. 세 번째, 공정한 강사 임용을 위하여 강사 임용 전에 해당 대학 강사임용심사위원회의 심사를 거치는 것을 원칙으로 하되, 해당 대학에서 강사 임용 심사를 통과한 적이 있는 사람을 다시 강사로 임용하려는 경우 또는 휴직이나 징계 등에 따라 수업을 실시할 교원 등이 일시적으로 부족하여 이를 대신할 강사를 임용하는

102) 정부는 국회의 부대의견에 따른 대학 강사제도 협의체를 대표성을 갖춘 단체의 참여를 통해 정책자문위원회 형태로 운영하기로 하고, 2016년 2월 2일 강사단체(비정규교수노조, 전국강사노조) 4명, 대학단체(대교협, 전문대교협, 4년제/전문대 교무처장협의회) 4명, 전문가(정부 및 국회 추천인사) 3명 등 11명으로 대학 강사제도 정책자문위원회를 구성하였다. 이 정책자문위원회에서는 ① 보완입법, ② 국가립대학간 격차 완화, ③ 예산확충, ④ 평가지표 반영, ⑤ 여건 개선 등으로 구성되는 '강사종합대책'을 마련하고, 대학 및 강사의 인식, 입장과 실태 등을 파악하기 위해 전문가 의견수렴 및 설문조사를 실시하였다. 대학 강사제도 정책자문위원회, 「국회 부대의견에 따라 마련한 대학 강사제도 종합대책(시안) 공청회(2016. 7. 20.) 자료집」 1면.

103) 대학 강사제도 정책자문위원회는 대학 강사제도 종합대책에 대한 시안을 마련하여 2016년 7월 20일 공청회를 개최하였다. 이 시안에 대한 단체별 의견은 위 공청회 자료집 21면부터 23면까지 참조. 그런데 정책자문위원회가 마련한 시안에 대한 공청회 토론자로 나선 한국비정규교수노동조합 정책위원장은 이 시안이 시간강사 대량해고 문제와 대학 교원이 비정규직으로 고착화될 위험을 해소하는데 실패했다고 비판하고 있다. 위 공청회 자료집 45면부터 48면 참조.

104) 고등교육법 일부개정법률안(정부제출, 의안번호 제5262호) 제안이유와 주요내용 참조.

경우에는 학칙 또는 학교법인의 정관으로 정하는 바에 따라 심사의 일부 또는 전부를 생략할 수 있도록 하였다. 마지막으로 강사에게 교육 업무 외에 과도한 연구수행을 하도록 하는 등의 문제점을 해결하기 위하여 강사는 임용계약에서 정하는 바에 따라 학생의 교육업무만을 담당한다는 점을 명확히 하였다. 그리고 이 법률안은 2011년 강사법(3차 유예입법)의 시행시기와 맞추어 2018년 1월 1일부터 시행하도록 하였다.¹⁰⁵⁾

그런데 정부는 당초 이 보완입법안이 강사 및 대학 측 대표자 등의 합의를 통하여 만들어진 것이라고 국회에 제출하였으나, 그 내용에 대해서 강사 측 일부 단체가 반대하고, 대학 측 단체에서는 대학의 부담 완화를 위한 정부차원의 행정적 지원이 필요하다는 의견을 제시하면서 조건부 찬성의견을 표시함으로써¹⁰⁶⁾ 국회에서의 논의의 진전이 어렵게 된다. 또 이 법률안에는 구체적인 재정 부담 및 지원에 대한 비용추계서가 첨부되어 있지 않아서 정부의 재정지원에 대한 대책이 불확실한 문제점이 지적되면서 결국 이 법률안은 2017년 9월 18일 국회 교육문화체육관광위원회 전체회의에 상정되어 법안심사소위원회에 회부¹⁰⁷⁾되기는 하지만 심사가 진행되지 못한다.

국회 교육문화체육관광위원회는 정부의 보완입법안을 중심으로 2017년 11월 23일 강사 처우개선과 관련한 공청회를 개최하여 관련 단체의 의견을 듣는다. 이 공청회에 진술인으로 참여한 4명은 강사대표 2명과 대학 측 대표 2명으로 구성¹⁰⁸⁾되었는데, 먼저 강사대표로 참석한 전국대학강사노동조합 측 진술인은 정부의 보완입법안 마련 과정에서 해당 노동조합이 불참한 것을 들어 보완입법안은 절차적인 문제가 있고, “강사는 학생의 교육을 담당한다”는 규정은 강사의 연구 역량 및 학생 지도 기능을 제외함으로써 강사법의 취지를 훼손하였으므로 보완입법 대신 ‘2011년 강사법’을 그대로 시행하고 강사의 처우 개선에 노력해

105) 2011년 강사법과 개정안의 주요내용 비교는 정재룡, 앞의 검토 보고서, 8면 참조.

106) 정재룡, 앞의 검토 보고서, 9면 참조.

107) 국회사무처, “제354회 국회(정기회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제1호(2017. 9. 18.) 참조.

108) 국회 교육문화체육관광위원회, “「고등교육법 일부개정법률안」에 대한 공청회 자료집”(2017. 11.) 3면. 강사 측 대표로 전국대학강사노동조합 지도위원, 한국비정규직교수노동조합 위원장, 대학 측 대표로 전국대학교교무처장협의회장, 한국전문대학교교무입학처장협의회 입학회장이 참여하였다.

줄 것을 요청한다.¹⁰⁹⁾

이에 대해서 또 다른 강사대표로 나온 한국비정규교수노동조합 측 진술인은 강사의 교원지위 확보라는 입법목적이 2011년 강사법의 독소조항으로 크게 훼손되었고, 오히려 강사법으로 인해 강사는 소수가 되고 편법적인 형태의 다른 비전임교원(겸임교수 등)이 양산되며, 강사의 대량해고 문제가 발생하고 있으므로 이를 폐기하고 보완입법을 하여야 한다고 주장하면서 “연구강의교수 제도”를 대안을 제시한다.¹¹⁰⁾ 강사 측 대표로 나온 진술인 사이에도 2011년 강사법과 새로 제출된 정부의 보완입법안에 대한 의견의 차이가 다시 드러나고, 정부가 제출한 보완입법안에 대한 반대의견이 제기된 것은 물론이고 일부 강사 측에서는 오히려 2011년 강사법이 보완입법안 보다 낫다는 평가까지 나온 것이다.

한편, 대학 측의 대표로 나온 전국대학교교무처장협의회 측 진술인은 대학등록금의 동결로 대학의 어려움이 많고, 강사의 임용기간 보장으로 학기 중심으로 이루어지는 대학의 교육과정을 바꿔야 하는 문제가 있으며, 강사의 채용 및 소청 절차의 보장으로 대학의 부담이 크게 증가할 것이 우려되므로 2011년 강사법의 폐지 및 대체입법을 주장하고, 역시 대학 측 대표로 나온 한국전문대학교무입학처장협의회 측 진술인은 이에 더해서 특별히 학생의 감소 등으로 인한 전문대학의 어려움을 진술한다.¹¹¹⁾

이어지는 질의·응답 과정에서 2011년 강사법의 폐지 및 보완입법을 주장하는 강사대표 측 진술인은 강사에게 2년 이상의 계약기간과 재계약할 때 심사를 받아서 재계약을 할 수 있는 정도의 처우, 도시근로자의 임금 수준보다 조금 더 높은 임금수준이 보장되면 법률안에 동의할 수 있다고 발언하고,¹¹²⁾ 다른 강사대표 진술인은 정부의 보완입법안에 대해서는 계약기간이 지나면 당연 퇴직한다는 부분, 강사의 임무 중 연구와 학생지도 부분이 삭제된 규정을 문제 조항으로 지적한다.¹¹³⁾ 이와 같이 강사대표의 의견이 정부의 보완입법안과 어긋나는 상황

109) 국회사무처, “제354회 국회(정기회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제8호(2017. 11. 23.) 44면.

110) 위 회의록 46면 및 47면. 연구교수제에 대한 대체입법에 대해서는 국회 교육문화체육관광위원회, 위 공청회 자료집 37면부터 54면 참조.

111) 위 회의록 48면부터 50면까지.

112) 위 회의록 52면 임순광 진술인의 답변.

113) 위 회의록 55면 김동에 진술인의 답변.

이 명확해지자 국회의원들은 정부안에 따라 보완입법을 계속 진행할 것인지를 교육부 관계자에게 묻고 교육부 관계자는 추가적으로 입장을 표명하겠다고만 답변한다.¹¹⁴⁾ 결국 공청회는 정부가 제출한 보완입법안에 대한 관련 단체의 반대 의견을 보여주며 마무리 된다.

2017년 12월 1일 열린 국회 교육문화체육관광위원회에서는 우선 2011년 강사법의 시행일을 2018년 1월 1일에서 2019년 1월 1일로 1년 유예하기로 합의한 여야 간사 합의사항을 반영한 대안과 정부의 보완입법안을 함께 상정하여¹¹⁵⁾ 2011년 강사법의 유예법안만을 논의한다.¹¹⁶⁾ 이 회의에서는 2011년 강사법의 새로운 유예기간을 1년으로 할 것인지, 6개월로 할 것인지가 논의의 중심이 되는데, 교육부장관은 충분한 논의를 위해 유예기간을 2년으로 하여 줄 것을 요청하기도 하나, 결국 유예기간은 1년으로 결정된다. 이 과정에서 일부 국회의원들은 2011년 강사법의 시행이 미뤄지고, 대안입법도 이루어지지 않는 현실에 대한 문제점을 지적하면서 국회 차원에서 소위원회를 구성하여 이해관계자의 합의를 유도하자는 의견¹¹⁷⁾을 내거나, 2011년 강사법의 입법배경과 입법 내용의 미비점으로 인한 문제점, 보완 등이 이루어지지 않은 점에 대한 반성 의견을 내기는 하지만 결국 유예기간 1년 동안 교육부가 집중해서 논의를 하여 충분한 대책을 찾을 것을 주문하는 것으로 결론을 내린다.¹¹⁸⁾

이 4차 유예법안은 2017년 12월 20일 국회 법제사법위원회에서 원안대로 의결되었고, 2017년 12월 29일 국회 본회의를 통과¹¹⁹⁾하여 같은 날 정부에 이송되어 다음날 공포(법률 제15332호)되었다.

4차 유예입법은 1차부터 3차까지의 유예입법과 달리 국회의 부대의견에 따라 정부가 관련 단체 등의 의견수렴을 거쳐 보완입법안을 제출하였으나 이에 대한 관련 단체의 이견이 확인되고, 한편 2011년 강사법의 시행일이 다가오고 있으나

114) 위 회의록 58면 유성엽 위원장의 질문과 교육부대학정책과장의 답변.

115) 국회사무처, “제354회 국회(정기회) 교육문화체육관광위원회 회의록” 제9호(2017. 12. 1.), 15면.

116) 정부의 보완입법안은 2018년 새로운 강사법이 통과·시행된 2019. 8. 1. 시점에도 국회 계류법안으로 남아 있다. 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 참조.

117) 위 회의록 16면 조승래, 안민석 위원의 발언 등.

118) 위 회의록 17면 및 18면의 유성엽 위원장의 발언 등.

119) 국회사무처, “제355회 국회(임시회) 국회본회의 회의록” 제1호(2017. 12. 29.), 10면.

그 기간까지 또 다른 보완입법의 여유가 없으므로 2011년 강사법을 유예할 필요가 있어 국회 상임위원회 차원에서 입법이 추진된 것이다. 그러나 이 과정에서도 국회는 2011년 강사법의 문제를 해결하기 위한 주도적 역할을 하거나 대안의 모색을 위한 적극적인 역할을 하기 보다는 여전히 정부의 보완입법안이 관련 단체의 의견을 충실히 반영한 것인지 확인하는데 주력하고, 대안 마련을 주문하는 모습을 보인다. 이 점에서 이전의 유예입법 과정에서 보인 태도를 벗어나지 못한다. 한편 교육부는 2011년 강사법에 대한 보완입법을 구체적으로 추진했다는 점에서 이전의 유예입법 시기와 다른 모습을 보이기는 했으나, 그 과정에서 관련 단체의 다양한 의견을 충분히 수용하지 못하여 반대를 초래하고, 결국 2011년 강사법을 다시 유예할 수밖에 없는 상황이 반복되게 한다.

2. 2018년 강사법의 입법

(1) 대학 강사제도 개선 협의회 개선안의 마련과 의원입법안의 발의

4차 유예입법이 있는 후 국회에서 강사문제에 대한 논의는 한동안 거의 드러나지 않지만,¹²⁰⁾ 정부는 2018년 3월부터 ‘대학 강사제도 개선 협의회’를 구성하여 운영에 들어갔다.¹²¹⁾ 이 협의회는 2018년 3월 14일부터 7월 3일까지 모두 15차례의 회의를 열고, 그 결과를 2018년 8월 “대학 강사제도 개선 협의회 개선안”¹²²⁾으로 발표하였다. 이 개선안은 2017년 제출된 정부의 보완입법안 폐기를 전제로 강사의 지위, 임용 및 재임용, 업무 범위, 방학 중 임금지급 등에 관한

120) 4차 유예 입법 후인 2018년 2월 열린 국회 교육문화체육관광위원회 법안심사소위원회에서 유예입법 후 진행 상황을 묻는 위원의 질의에 교육부차관은 강사 및 대학 측 대표와 전문가로 된 협의회를 구성할 방침임을 알린다. 국회사무처, “제356회 국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제1호(2018. 2. 26.) 12면.

121) 이 협의회는 강사 측(한국비정규교수노동조합, 전국대학강사노동조합) 대표 4명, 대학 측(한국대학교육협의회, 한국전문대학교협의회, 전국대학교교무처장협의회, 한국전문대학교무입학처장협의회) 대표 4명 및 전문가(국회 교육문화체육관광위원회 추천 교수 2명 및 변호사 2명) 등 12명으로 구성되었다. 대학 강사제도 개선 협의회, “대학 강사제도 개선안 공청회(2018. 7. 13.) 자료집” 26면 참조.

122) 대학 강사제도 개선 협의회, “대학 강사제도 개선 협의회 개선안”, 2018. 8.

사항을 포함하고 있었다.

이러한 대학 강사제도 개선 협의회 개선안을 바탕으로 하여 2018년 10월 10일 이찬열 의원의 대표발의로 2011년 강사법(2016년 강사법 포함)을 전면적으로 개정하는 내용의 고등교육법 일부개정법률안(의안번호 제15944호)이 국회에 제출된다. 그 주요 내용은 다음과 같다.¹²³⁾

먼저 강사는 대통령령으로 정하는 임용기준과 절차에 따라 임용기간, 임금 등의 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 근무조건을 정하여 서면계약으로 임용하도록 하고, 임용기간을 1년 미만으로 할 수 있는 경우에 2016년 강사법에 원래 규정되어 있었던 원격대학(사이버대학 제외) 강사의 경우 외에 학기 중에 발생한 교원의 6개월 미만의 병가·출산휴가·휴직·파견·징계·연구년(6개월 이하) 또는 교원의 직위해제·퇴직·사망으로 학기 잔여기간에 대하여 긴급하게 대체할 강사가 필요한 경우를 추가하였다.

다음으로 재임용 거부처분에 불복하는 경우 강사의 소청심사권을 명시적으로 규정하고(「교육공무원법」 제11조의4제7항 및 「사립학교법」 제53조의2제9항을 강사에게 준용), 강사 단체에서 반대의사를 표시한 강사의 계약기간 만료로 인한 당연 퇴직 규정은 삭제하였다(「국가공무원법」 제69조제2호 준용규정 삭제).

그리고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 학칙 또는 학교법인의 정관으로 정하는 강사의 재임용 절차와 관련하여 신규임용을 포함하여 3년까지 재임용 절차를 보장하고, 그 이후는 신규임용 또는 재임용 등의 절차를 진행한다고 명시하였다.

이와 함께 방학 중에도 강사에게 임금을 지급하되, 그 임금수준 등 구체적인 사항은 임용계약으로 정하도록 하였고, 강사에 대하여 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」을 적용함을 명시하여 강사의 교원으로서의 지위를 강화하였다.

마지막으로 겸임교원 및 명예교수(이하 “겸임교원등”이라 함)에 대해서도 강사에 관한 규정을 준용하도록 하고, 예외적으로 겸임교원등이 학교 외의 기관에서 발주하는 1년 미만의 연구 또는 산학협력에 참여하는 경우에만 1년 미만으로

123) 고등교육법 일부개정법률안(이찬열 의원 대표발의, 의안번호 제15944호) 제안이유와 주요내용 참조.

임용할 수 있도록 하여 강사를 해고하고 겸임교원등으로 대체 임용하는 문제점을 해결할 수 있도록 하였다. 그리고 이 개정법률의 시행일은 2019년 1월 1일로 하였다.

이 법률안은 2011년 강사법의 내용 중 강사의 임용과 신분보장에 대하여 일정 기준이 없이 대학의 학칙이나 학교법인의 정관으로 정하도록 위임하거나 자의적인 해석으로 강사의 신분보장을 저해할 우려가 있는 사항을 법률에 명확하게 규정하고, 강사의 임용기간, 재임용, 처우개선과 관련하여 적절한 방안을 마련해야 한다는 문제 제기를 수용하여 반영하였으며, 강사를 교원으로 인정할 경우 겸임교원등이 과도하게 증가하는 것을 방지할 필요성에서 겸임교원등에 관한 신분보장 등을 강화한 것이다(같은 법률안 제안이유).

그리고 이 법률안에는 비용추계서가 첨부되어 있는데, 대학이 강사에게 방학 중에 지급하는 임금과 퇴직금은 학교의 설립·경영자가 부담하는 것으로 보고, 교육부 소관 국립대학과 국립전문대학에 지원하는 비용으로서 방학 중 지급하는 임금은 학기 중 교과과정 강의에 따른 강의료의 월평균 금액의 4개월분을 지급하는 것으로 가정하여 추가 재정 소요를 산정하였다.¹²⁴⁾ 그 결과 2019년부터 2023년까지 5년간 방학기간 중 강사 임금 지급 등에 따른 비용 3,590억 5,300만원(연평균 718억 1,100만원), 강사의 소청심사 증가에 따른 교원소청심사위원회 인력 증원에 따른 비용 19억 300만원(연평균 3억 8100만원) 등 5년간 모두 3,609억 5,600만원(연평균 721억 9,100만원)의 추가재정 소요가 있을 것으로 추계되었다.

(2) 국회 교육위원회의 심사와 의결

이찬열 의원 대표발의안은 2018년 11월 8일 국회 교육위원회 전체회의에 상정되고,¹²⁵⁾ 같은 회의에서 법안심사소위원회에 회부된다. 그런데 2018년 11월 9일 열린 교육위원회 법안심사소위원회에서 교육부차관은 법안 중 몇 가지 조금

124) 법률안에 첨부된 국회예산정책처, “고등교육법 일부개정법률안 비용추계서”(2018. 10. 31. 회답), 2면 이하 참조. 여기에는 방학 중 임금 외에 방학 중 부담하여야 하는 사회보험 기관부담금(국민연금, 고용보험, 산업재해보험 등 보험료를 적용)과 퇴직급여 기관부담금이 포함되었다.

125) 국회사무처, “제364회 국회(정기회) 교육위원회 회의록” 제6호(2018. 11. 8.) 참조.

자구 수정을 했으면 하는 부분들이 있다고 발언하고, 이에 소위원장은 11월 12일 계속 심사하는 걸로 하고 의견이 있으면 제출해 줄 것을 요청 한다.¹²⁶⁾

법률안에 대한 본격적인 논의는 2018년 11월 12일 교육위원회 법안심사소위원회에서 이루어진다. 먼저 국회의원들은 교육부에 법안의 내용에 대한 합의의 주체와 내용에 대해 질문을 한다. 이어 대학 측의 이견이 있다는 내용을 교육부에 확인하는 질의가 이어지고, 교육부차관 등 교육부 관계자들은 일부 이견이 있을 수는 있지만 대학과 강사 대표, 국회가 추천한 전문가의 합의에 의해서 조문이 만들어진 것이라고 답변한다.¹²⁷⁾

이어 세부 조문에 대한 심사가 진행되는데 이 과정에서도 강사 측의 의견과 대학 측의 의견, 합의 내용에 대한 질의와 설명이 주로 이루어진다. 추가적인 재정소요 문제와 관련하여 대학 측에서 주장하는 추가 재정지원 필요성에 대한 교육부의 입장이 문제되는데, 국회의원들은 구체적인 재정지원 규모와 방법에 대해서 대학 측이 추가적인 재정 부담을 우려한다는 내용의 질의를 한다. 이에 교육부차관 등은 대학 측의 추가 재정소요 추계가 부풀려진 것이며¹²⁸⁾, 한편 정부의 사립대학의 인건비 지원에 대한 부처 간의 이견¹²⁹⁾이 있음을 시사한다. 강사와 관련한 사립대학에 대한 재정지원이 언제까지 이루어질 것인지에 대한 국회의원의 질의에 대해서 교육부차관은 초기단계이기 때문에 재정지원이 필요

126) 국회사무처, “제364회 국회(정기회) 교육위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제1호(2018. 11. 9.), 30면. 법률안은 의원발의 형식으로 국회에 제출되었지만 질의·응답은 국회의원과 교육부차관 등 교육부 관계자 사이에 이루어진다.

127) 국회사무처, “제364회 국회(정기회) 교육위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제2호(2018. 11. 12.) 10면 및 11면의 조승래 소위원장 및 박경미 위원의 발언과 교육부차관 및 교육부고등교육정책관의 답변.

128) 위 회의록 20면 및 21면의 조승래 소위원장 및 박경미 위원의 질의. 소위원장은 사립대학총장협의회 등 대학 측의 입장을 전달하면서 교육부의 대책을 묻고 있고, 박경미 위원은 추가 재정 지원에 대한 교육부의 약속이 필요하다고 질의하고 있다. 이에 대해서 교육부차관은 재정당국과 협의가 진행 중임을 답변하고, 교육부 고등교육정책관은 대학 측의 방학 중 임금 지급에 대한 추가 재정 소요가 과장되었다는 답변을 하고 있다.

129) 위 회의록 21면.
 ○ **교육부차관 박춘란** 여러 가지 방안들을 좀 보고는 있습니다. 다른 사업을 통해서 우회적으로 갈 수 있는 방법은 없는 것인지 등등 해서 좀 보고 있습니다. 지금 직접 사립대학교 강사에 대한 인건비 지원이라는 명분으로 지원할 수 없다라는 게 일단 기재부의 입장입니다.
 ○ **소위원장 조승래** 아니, 지금 사립대학총장협의회를 통해서 제가 얘기를 들은 바로는 재원 대책이 분명하면 동의할 수 있다라고 얘기를 들어서 그러는 거예요. …(생략)…

한 것으로 보고 있다고 답변하고,¹³⁰⁾ 사립대학 교원의 급여를 국가가 세금으로 충당하는 것에 대한 재정지원 계획이 언급되지만, 명확한 재정지원 규모 등에 대한 확인은 이루어지지 않는다. 다시 사립대학의 강사 인건비를 정부에서 지원하는 것의 타당성에 대한 의문도 제기되나¹³¹⁾ 결국 합의에 의해 도출된 법안에 대해서 대체적인 동의가 주류를 이루고, 다만 대학의 부담을 덜기 위한 조치들, 특히 예산확보 등에 관한 사항에 대해서 당부¹³²⁾가 있는 후 일부 조항에 대한 수정의견을 반영하여 법안을 수정하는 것으로 결론이 내려진다.¹³³⁾

법안심사소위원회의 심의에 따라 이찬열 의원 대표발의안의 일부 내용을 수정하고, 설훈 의원 대표발의안(의안번호 제9030호)을 통합하여 교육위원회 대안(의안번호 제16893호)이 작성된다. 강사와 관련된 수정사항은 다음과 같다.¹³⁴⁾

첫째, 대통령령으로 정하는 임용기준과 절차에 따라 임용기간, 임금 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 근무조건을 정하여 서면계약으로 강사를 임용하도록 하는 원안에 대해서 대통령령으로 정하는 임용기준과 절차 외에 ‘교수시간’을 명시하였다. 이와 함께 강사를 1년 미만으로 임용할 수 있는 예외사유 중 교원의 ‘사망’을 교원의 ‘면직’으로 수정하고, 겸임교원 및 명예교수 외에 초빙교원에 대하여 강사에 관한 규정을 준용하도록 하면서 겸임교원등을 1년 미만으로 임용할 수 있는 사유에 교육과정 또는 수업의 효율적 운용을 위하여 국가 또는 지방자치단체(국·공립학교 제외) 및 공공기관에 정규직으로 근무하는 사람을 겸임교원으로 임용하는 경우를 명시하였다.

130) 위 회의록 63면의 전희경 위원의 질의와 교육부차관의 답변.

131) 위 회의록 63면 등.

132) 위 회의록 65면 조승래 소위원장 발언 등.

133) 위 회의록 62면.

○ **소위원장 조승래** 그래서 물론 어떤 합의든지 간에 예를 들면 우리가 정당 간에 합의하더라도 개별 당원은 ‘나는 반대일세’ 할 수도 사실은 있다고 보거든요. 그런데 그런 측면에서 합의가 모든 분들의 의사를 100% 다 반영해서 합의하기는 쉽지 않은 구조이기는 해요. 그러나 다만 어쨌든 대표성을 가지고 계신 분들이 모여서 논의를 했고 그 논의 결과에서 합의에 이르렀고 이것에 대해서 대표성 있는 기구에서는 찬성 의견을 좀 보인 겁니다. 보인 것이고, 다만 사립대학의 측면에서는 제정에 대한 지원이 있었으면 좋겠다라는 요구가 있었던 것이지요, 그런데 우리가 이렇게 수정한 것을 의결하고 법안소위 위원들의 의견을 모아서 강사법 시행에 따른 재정지원대책을 교육부와 재정당국은 대책을 수립해 달라는 의견을 달아서 의결하는 게 어떤가 싶습니다.

134) 고등교육법 일부개정법률안(교육위원장, 의안번호 제16893호) 제안이유 및 주요내용 등 참조

그리고 시행일과 관련하여 2011년 강사법 부칙, 2016년 강사법 부칙을 개정하여 대안의 강사와 관련된 규정의 시행일을 2019년 8월 1일로 하고, 종전의 기간 강사에 대한 경과조치를 강사 및 겸임교원등에 대한 적용례로 수정하였으며, 이에 맞추어 이 법 중 강사와 겸임교원등에 관한 규정의 시행일도 2019년 8월 1일로 하였다.

이 법률안은 2018년 11월 15일 국회 교육위원회 전체회의에서 별다른 토의 없이 의결¹³⁵⁾되어 법제사법위원회에 회부되었다.

(3) 법제사법위원회의 심사·의결과 본회의 의결

법제사법위원회에 회부된 교육위원회 대안은 전문위원의 검토과정에서 일부 수정¹³⁶⁾된 후 2018년 11월 28일 법제사법위원회 회의에 상정되었다. 전문위원의 보고가 끝난 후 다시 개정안에 대한 질의와 응답이 진행되는데, 먼저 개정안의 통과 필요성에 대한 의견과 예산 지원이 반드시 뒷받침되도록 부대의견으로 달자는 의견이 제시되었고,¹³⁷⁾ 다시 법안 내용의 합의 주체의 대표성에 대한 문제와 예산의 반영과 관련하여 대학이 부담하여야 할 강사의 방학 중 임금을 지원하는 것이 타당한지에 대한 질의에 이어 법안을 법안심사소위원회에 되돌려서 심의하자는 의견까지 나오자¹³⁸⁾ 일부 국회의원들과 교육부장관 등은 합의를 존중할 필요성이 있다는 답변을 하면서 법안 통과를 주장한다.¹³⁹⁾ 이에 법제사법위원장은 해당 법안을 의결하는 것이 옳을 것 같다고 하고,¹⁴⁰⁾ 마침내 수정안이 의결¹⁴¹⁾이 되어 법안은 본회의에 상정된다.

2018년 11월 29일 열린 국회 본회의에 상정된 교육위원회 대안은 토론 없이

135) 국회사무처, “제364회 국회(정기회) 교육위원회 회의록” 제7호(2018. 11. 15.), 8면.

136) 약칭사용의 문제와 표현의 일부를 수정하고, 잘못 준용된 「사립학교법」 규정의 수정이 있었다. 이문한, “고등교육법 일부개정법률안(대안) 검토보고”, 국회 법제사법위원회, 2018. 11. 참조

137) 국회사무처, “제364회 국회(정기회) 법제사법위원회 회의록” 제8호(2018. 11. 28.), 41면 채이배위원의 발언.

138) 위 회의록 42면 이완영위원의 질의.

139) 위 회의록 42면, 45면.

140) 위 회의록 47면, 48면.

141) 위 회의록 56면.

재석 의원 221명 중 찬성 183명, 반대 6명, 기권 32명으로 가결된다.¹⁴²⁾ 이 법률안은 2018년 12월 7일 정부에 이송되었고, 같은 해 12월 18일 법률 제15948호로 공포(이하 “2018년 강사법”이라 함)되어 강사의 처우 개선 등을 규정한 부분은 2019년 8월 1일 시행되게 되었다.

(4) 2018년 강사법 입법과정의 평가

2011년 강사법의 입법과 이후 4차의 유예입법 과정에 비추어 볼 때 2018년 강사법은 상대적으로 단기간에 법률안의 제출부터 본회의 통과까지 입법과정이 이루어졌다. 국회의 논의 과정에서도 이미 전에 논의 되었던 문제점에 대한 논의, 특히 재정확보에 대한 문제 제기 등이 반복되었으나, 법률안 마련 과정에서 관련 강사 단체 등의 참여 등을 통해 도출해낸 내용에 대해서는 특별한 이견이 보이지 않는다.

이와 같은 신속한 입법은 무엇보다도 2011년 강사법의 입법 이후 강사 문제에 대한 해결의 필요성에 대해서 국회나 정부가 모두 공감하고, 정부가 관련 단체의 의견을 수렴하여 법률안에 반영하는 등 적극적인 노력을 함으로써 가장 큰 장애 요소였던 관련 단체의 반발을 최소화한 것에 그 원인이 있는 것으로 보인다. 그리고 국회의 심의과정에서 이러한 합의사항이 확인되자 재정지원 문제 등 일부 미비점이 지적되기는 했지만 여야 합의에 따라 큰 틀에서 무리 없이 입법이 진행된 것이다.

또 정부는 입법뿐만 아니라 이를 보완하는 후속대책으로 하위법령의 정비 및 재정확보 등 조치를 추진¹⁴³⁾하여 2018년 강사법은 더 이상의 시행 유예 없이 예정대로 2019년 8월 1일 시행되었다. 이로써 강사 문제에 대한 입법은 일단락 되었다.

142) 국회사무처, “제364회 국회(정기회) 본회의 회의록” 제13호(2018. 11. 29.) 10면.

143) 교육부 보도자료, “교육부, 강사 고용안정 - 대학 교육 질 개선 적극 나선다”(2019. 6. 4.) 및 “강사법 시행에 따라 강사 처우개선에 소요되는 비용 809억 원을 '20년 정부안에 반영하였으며, 강사의 '19년 강의료 단가는 지난해보다 상승하였습니다”(2019. 9. 2.) 등 참조. 2018년 강사법의 시행에 맞추어 하위법령을 정비하고, 관련 매뉴얼을 배포하였으며, 필요한 예산을 확보하여 강사 처우 향상 등에 대한 실질적인 지원을 실시한다는 내용이다.

2018년 강사법의 입법과정을 살펴보면, 우선 법률안의 마련과 심의 과정에서 관련 단체의 합의를 바탕으로 한 정부의 의견이 중요한 요소로 작용하고 있다는 점이 주목된다. 국회는 여전히 강사 문제와 관련한 이전의 입법과정에서와 같이 직접 문제를 해결하기보다 정부의 적극적인 역할을 통한 간접적 문제해결을 선호한 것으로 보인다. 그러면서도 관련 단체의 의견이 국회의원을 통하여 표출되는 모습도 유사한데, 2011년 강사법 및 그 유예입법 과정에서는 강사 측 단체의 의견 전달이 두드러졌으나 2018년 강사법 입법과정에서는 정부의 재정지원 규모 및 방법에 대한 대학 측의 의견 전달이 두드러졌다는 점에서 차이를 보이고 있다.

그러나 2018년 강사법의 시행으로 과연 강사의 지위와 처우에 실효적인 개선이 있을 수 있을지, 그 내용과 효과에 대한 객관적이고 과학적인 평가가 없다는 점이나, 강사 문제 해결을 위한 재정지원의 규모 및 방법에 대한 명확하지 않은 정부의 태도는 2011년 강사법의 경우와 비슷하다. 그 결과 강사로 편입된 사람들에게 정규 교원에 비해 낮은 임금이나 불리한 처우를 감수하도록 하는 ‘강사의 직업화’를 고착화시킨다는 2011년 강사법에 대한 비판이 다시 재연될 가능성이 있고, 대학 측으로서는 여전히 정부의 재정지원 등이 불투명하다는 측면에서 반발의 소지가 있다. 당장 2018년 강사법의 입법이 완료된 후에도 여러 문제점이 언론 등을 통해 제기¹⁴⁴⁾되면서 논란이 되고 있는 상황이다. 또 국회에서도 일부

144) 언론보도를 살펴보면 2018년 강사법이 실제 강사의 고용 및 처우 등에 미치는 영향에 대해서 부정적인 논조의 기사가 다수 검색된다. 예를 들어 최창근, “무능 국회·정부의 강사법 개악 전말 - 강사 살리려 만든 법이 강사를 죽인다”, 『신동아』, 2019년 2월호, 2019. 1., 254면 이하. 그리고 연합뉴스, “강사법 시행 앞두고 대학 시간강사 7천 800여명 실적(종합)”, 2019. 8. 29. 기사에서는 2018년 강사법의 시행을 앞두고 2018년 1학기에 비해 2019년 1학기 강사 수가 7,830명(전업강사는 4,700명) 감소했다는 교육부의 자료를 보도하고 있다(news.v.daum.net/v/20190829151850403, 2019. 10. 3. 검색). 서울신문, “‘강사 NO 초빙교수만 뽑아요’ 대학들 꿈수 채용”, 2019. 8. 29. 기사에서도 대학들이 강사 채용을 줄이고 있다는 보도를 하고 있다(news.v.daum.net/v/20190829050640877, 2019. 10. 3. 검색). SBS, “‘강사법 핑계’에 채용·강의 축소.. 졸업 필수 과목도 폐강”, 2019. 8. 25. 보도는 2018년 강사법의 시행에 따른 대학의 강사 축소로 학생들이 피해를 보고 있다는 내용이다(news.v.daum.net/v/20190825211513781, 2019. 10. 3. 검색). 2018년 강사법에 대한 분석기사도 법시행 준비 부족(연합뉴스, “강사법 오늘부터 시행.. 대학 68% 강사 채용 공고도 못 끝내”, 2019. 8. 1., news.v.daum.net/ v/20190801060107796, 2019. 10. 3. 검색)이나 실제적인 재원 마련 대책의 부재(경향신문, “7년 유예 ‘강사법’ 8월 시행, 처우 개선 담았으나 문제는 ‘돈’”, 2019. 6. 16., news.v.daum.net/v/ 20190616164203542, 2019. 10. 3. 검색) 등을 보도하고 있다. 한편 강사의 교원으로서의 법적 지위가 안정되는 2018년 강사법을 긍정적으로 보는 시각도 있다. 홍덕구, “개정 강사법의 ‘낯설’을 지지한다”, 『시사인』, 통권

국회의원들은 2018년 강사법의 통과가 이해관계자의 합의에 기초한 것임에도 입법 후 다른 의견이 나오고 있음을 지적하면서 합의의 적절성에 대한 반면교사로 2018년 강사법을 들고 있는 사실¹⁴⁵⁾은 2018년 강사법 입법과정과 2018년 강사법의 한계로 지적될 수 있다.

V. 맺음말: ‘강사법’ 입법과정의 시사점과 개선방안

제17대 국회에서 시작된 강사의 지위와 처우 개선 입법은 제20대 국회에 이르러서야 일단 마무리되었다. 그러나 2018년 강사법의 입법과 시행이 이루어진 현 시점에서 강사 문제는 진행 중이다. 2011년 강사법 입법에서부터 2018년 강사법 입법에 이르기까지 강사 문제 해결을 위한 입법과정의 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문제의 복잡성과 접근방법의 문제이다. ‘강사법’의 입법을 둘러싼 혼란은 우선 ‘강사의 법적 지위 확보와 처우 개선’이라는 (비록 표면적이라 할지라도) 거의 모두가 동의하는 추상적인 목표에 비해 그 전제가 되는 문제 상황이 매우 복잡하다는 점에서 원인을 찾을 수 있다. 강사는 전국에 산재한 대학에 개별적으로 고용되고, 그 의견을 결집할 수 있는 단일한 조직이 부재하며, 강사 사이에서도 각자의 처지에 따라 다른 의견을 개진하는 상황이다. 한편 입법의 또 다른 이해관계자인 대학도 국립·공립대학과 사립대학 사이, 각각의 사립대학 사이에 법적 지위와 재정 상황 등 주어진 환경이 다른 상황이었다. 그 결과 입법과정에서 다양한 목소리가 분출되었고, 이를 수렴하여 대안을 제시하는 것은 입법자의 몫이었으나 뒤에 보는 바와 같이 이와 같은 기능이 미흡하였다.

그리고 이러한 문제 상황을 더욱 악화시킨 것은 통계 등 객관적인 자료가 존재

265호, 2019. 9. 11.(sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40174) 참조.

145) 국회사무처, “제368회 국회(임시회) 교육위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제1호(2019. 4. 17.) 35면 및 36면의 광상도 위원의 질의와 교육부차관의 답변. 여기서는 고교 무상교육과 관련하여 교육청과의 합의했다는 정부 측 관계자의 발언에 대해서 2018년 강사법 입법 당시에도 합의가 있다고 하여 법률안을 통과시켰는데 또 다시 문제가 있다고 당사자들이 반발하고 있는 점을 들어 이러한 합의가 정말로 이루어진 것인지 지적하고 있다. 비슷한 내용이 국회사무처, “제370회 국회(임시회) 교육위원회 회의록(법안심사소위원회)” 제1호(2019. 6. 19.) 29면에서도 보인다.

하지 않거나 불안정한 상황에서 국회의원이거나 정부가 주관적인 정보를 활용하거나 문제를 단순화하려는 경향을 보여 입법과정에 혼란을 초래하였다는 점이다. 즉 객관적이고 신뢰할 수 있는 자료를 얻기 어렵다는 한계가 있음에도 입법을 하여야 하는 상황에서 국회의원은 각자 비공식적으로 얻은 정보나 이해관계자의 의견을 활용하고, 정부는 일부 객관적인 정보를 보유하고 있기는 하나 강사의 법적 지위 보장 범위나 재정 소요 판단에서 보듯이 다양한 강사와 대학의 입장을 모두 포괄하지 못하고 문제를 단순화하거나 오히려 보유하고 있는 정보를 ‘쉬운 대안’을 뒷받침하는 근거로 사용하는 경향을 보인다. 이러한 태도는 문제의 복잡성과 상승작용을 일으켜 입법과정에서 여러 가지 논란을 일으키게 된다.

정책결정 이론의 측면에서 강사 문제 해결을 위한 입법과정에서 사용된 증거의 종류를 분석한 연구¹⁴⁶⁾에 따르면, ‘강사법’의 입법과정에서 강사의 상황에 대한 정확한 자료가 제시되지 못하고, 입법의 수혜자인 강사의 의견도 상반되는 등 입법과정에서 제시된 증거들은 기초자료 부족으로 인한 증거의 신뢰성을 결여하여 합리적인 의사결정을 방해하였으며, 대학 측의 반대의견의 근거가 되는 재정소요 등을 정확하게 대응할 수 있는 비용추정 근거가 부정확한 것으로 평가되었다. 그 결과 정부의 재정 지원규모도 정확하게 산출되지 못하였고, 또 입법과정에서 제시된 증거의 대표성 부족도 문제가 된다고 한다.

결국 국회의원들이나 정부는 각자 자신의 편익에 따라 수집된 증거(또는 전해들은 자료)와 이해관계자의 ‘의견’을 바탕으로 입법과정에 참여하게 됨으로써 강사 문제 해결을 위한 종합적인 대책의 마련을 저해했다. 이런 복잡한 문제 상황에 대처하기 위해서는 문제에 대한 과학적이고 객관적인 분석과 이를 통한 정교하고 종합적인 접근방법·절차를 개발할 필요가 있었지만 국회에서의 ‘강사법’ 입법과정에서는 이러한 측면의 고민이 보이지 않는다.

두 번째는 입법과정에서 주체의 역량 문제이다. 강사 문제를 해결하기 위한 입법을 추진하는 상황에서 국회가 입법의 주체임은 명백하지만(헌법 제40조 참조), 2011년 강사법과 그 이후의 입법과정을 살펴보면 국회는 공청회를 통하여 관련 단체의 의견을 듣기는 하지만 입법과정에서 ‘합의’를 촉구하거나 합의사항

146) 김승정 외, 앞의 논문, 238면부터 241면.

을 ‘확인’하고, 정부(교육부)의 문제해결을 위한 대책을 ‘추구’하는 역할을 주로 하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 복잡하고 객관적인 정보가 없거나 불완전한 상황에서 이와 같은 국회의 역할은 어떻게 보면 불가피한 것이라고 볼 수도 있다. 특히 이해관계자의 의견 대립이 첨예한 경우 이해관계자의 합의는 효과적인 입법 및 입법의 시행을 담보하는 전제조건으로 필요하다고 할 수도 있다. 그러나 제17대 국회에서 시작되어 제20대 국회에 이르기까지 오랜 기간 동안 실제적인 입법이 이루어진 2011년 강사법과 2018년 강사법이 사실상 정부가 마련한 법률안을 기반으로 했다는 점은 ‘강사법’의 입법과정에서 국회의 역할이 제한적이었음을 보여준다. 오히려 국회는 2011년 강사법의 유예입법 과정에서 보듯이 스스로 입법을 완료한 법률에 대한 문제 제기에 더 충실한 모습을 보이고 있다. 입법 과정에서 국회 차원의 주도적인 문제해결을 위해 상임위원회 차원에서 소위 또는 특위를 구성하여 강사 문제를 해결하자는 논의가 없었던 것은 아니지만 이는 소수 의견에 그쳤고, 정부의 구체적인 역할을 촉구하는 상임위원회 차원의 부대의견도 2011년 강사법이 두 차례나 유예된 후 3차 유예입법에서나 공식화된 사실은 강사 문제의 해결 과정에서 국회의 역할이 제한적이었음을 보여 준다.

한편, 정부(교육부)는 입법과정에서 국회로부터 대응책을 주문받는 입장이었다. 실제로 정부는 이해관계자의 의견을 수렴하고 종합적인 시간강사 문제에 대한 대책을 마련하기도 하며 그 결과 2011년 강사법 입법, 2017년의 보완입법안 작성·제출 및 2018년 강사법의 입법을 이끌어내기도 했다. 그러나 정부는 입법의 주체가 아니고, 2011년 강사법의 1차 유예입법과 2차 유예입법 당시 태도 변화에서 볼 수 있듯이 입법 결과에 대한 종속적인 지위일 수밖에 없다. 또 구체적으로 ‘강사법’의 입법과정에 참여한 교육부는 「정부조직법」 상 한 부처로서 법령에서 정하는 업무와 기능을 갖고 있는 제약을 갖고 있다. 그 결과 입법과정에서 지위와 기능의 한계를 갖고 있는 교육부가 강사 문제에 대한 포괄적인 인식을 하고 대안을 구성하기에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 강사 문제의 해결을 위해 필수적인 재정 확보나 강사의 사회안전망 확대를 위한 사회보험 가입 확대 문제 등에서 보는 것처럼 다른 부처의 협조를 얻을 수밖에 없는 상황에서 교육부가 강사 문제에 대해 마련할 수 있는 대책은 일부 불명확하거나 추상적인

전망이나 계획에 그칠 수밖에 없는 불가피한 한계를 갖고 있다. 그리고 이러한 교육부의 입장은 입법과정에서 국회는 물론 이해관계자에게 정책 수단의 내용과 효과에 대한 신뢰를 주지 못하여 비판의 대상이 되기도 하고, 2017년 보완입법안의 좌절과 4차 유예입법 과정에서 보듯이 문제 해결을 더 지연시키는 요인으로 작용하기도 하였다.

세 번째 입법과정에서 문제를 해결하기 위한 기법 또는 대안의 선택을 위한 객관적이고 과학적인 분석과 평가의 문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이 복잡한 문제 상황¹⁴⁷⁾이고 그 문제 해결의 주체의 능력에 한계가 있다고 하여 문제 해결을 포기할 수는 없으므로 우선 그 한계를 극복할 수 있는 대책을 강구하고 문제 해결 대안을 모색하는 것이 문제 해결의 논리적인 순서이어야 한다. 강사 문제와 같이 문제 상황이 복잡하고 그 문제해결 주체의 능력이 제한된 상황에서 정교하고 종합적인 대안이 필요하다면 범국가적인 제3자적인 위치에 있는 기구를 구성하여 문제의 해결을 일임하는 방법도 생각할 수 있겠지만 이러한 방법이 현실적으로 어렵다면 문제 상황을 정리하고, 제한된 입법주체의 능력을 확장할 수 있도록 하는 수단을 입법과정에 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 여기서 입법평가는 입법과정에서 입법역량을 제고해 주는 장치로서 기능할 수 있다.¹⁴⁸⁾

강사 문제를 객관적·과학적으로 분석하고 해결을 위한 다양한 정책수단, 예를 들어 재정의 확보, 대학에 대한 지원의 필요성 및 지원 경로의 개발 등에 대한 구체적인 계획 등 정책대안의 개발, 정책대안을 채택할 경우 예상되는 영향의 평가 등 대안의 평가, 그리고 객관적이고 과학적인 평가 결과를 바탕으로 한 이해관계자의 설득과 관련 부처의 협조 등 문제해결을 위한 자원의 확보 등이 순차적·논리적으로 진행되었다면, 제한된 국회와 정부의 입법역량을 보완하고,

147) 2011년 강사법의 유예과정을 딜레마로 보고 분석한 연구에 따르면, 이러한 딜레마의 원인은 ① 연금 등 경제적인 요인을 제외하고 비경제적 시간강사의 지위만을 교원화는 입법 내용의 불완전성, ② 사립대학에 대한 재정지원에 대한 대책을 충분히 마련하지 못한 교육부의 정책 부재 ③ 교육부의 적절하지 못한 대응과 국회의 책임전가 등으로 이러한 원인에 따라 딜레마가 고착한 것으로 분석하고 있다. 서지영, “시간강사 처우 개선 정책의 딜레마 - 강사를 교원으로 인정하는 「고등교육법」 개정과정을 중심으로”, 「교육정치학연구」, 제23권제3호(통권 49호), 한국교육정치학회, 2016년, 75면부터 101면 참조.

148) 강현철, 「입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 입법평가 일반론 연구(입법평가 연구13-24-⑤-1)」, 한국법제연구원, 2013. 10., 13면 이하 참조.

‘강사법’의 입법과 유예, 보완 입법 등을 중심으로 발생한 사회적 낭비나 불필요한 혼란을 미리 예방하는 합리적인 대안을 도출할 가능성을 높였을 것이다.¹⁴⁹⁾ 그러나 ‘강사법’의 입법과정에서 이와 같은 논의는 보이지 않는다. 이해관계자와 정부의 합의에만 집중하고 문제의 원인과 그 해결방안의 검토 및 영향의 평가 등과 같은 절차는 국회의 입법과정에서 드러나지 않는다.

여기서 국가의 입법역량을 제고하고 입법의 과학화와 합리화, 신뢰성과 안정성을 제고하기 위한 입법평가¹⁵⁰⁾는 복잡한 문제 상황에서 입법 추진 주체의 역량이 한정된 상황에서 특히 중요한 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 입법평가의 효용성과 가능성은 앞으로 ‘강사법’의 입법과 유사한 입법상황이 재연될 경우 문제를 정리하고 대안을 모색하는 과정에 기여할 것으로 기대된다. 물론 구체적으로 입법과정에서 어떤 형식으로 입법평가가 도입되고 운용되며 그 결과를 활용할 것인지에 대해서는 보다 깊이 있는 논의가 있어야 하겠지만 ‘입법의 과학화’와 ‘더 좋은 입법’을 위해서 입법평가의 위상과 기능, 제도화에 대해 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다고 본다.

149) 특히 입법평가 중 사전적 입법평가는 미해결의 규율영역에 대한 사전입법 분석을 수행하여 최적의 대안입법을 제공하는 것으로서 대안입법의 결과를 예측하고 평가하는 기능을 한다는 점에서 강사 문제 해결을 위한 입법단계에서 필요했다고 생각된다. 강현철, 위의 책, 33면 이하 참조.

150) 강현철, 위의 책 13면부터 16면까지 참조.

참고문헌

단행본

- 강현철, 「입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 입법평가 일반론 연구(입법평가 연구13-24-⑤-1)」, 한국법제연구원, 2013. 10.
- 국가인권위원회, 「국가인권위원회 결정례집-인권정책분야-」(제1집), 국가인권위원회, 2005.
- 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 법제처, 2017. 12.
- 성낙인, 「헌법학」(2018년판), 법문사, 2018.
- 안병욱, 「최신 국회법」, 초이스디자인, 2012.

논문

- 김갑석, “시간강사법의 현황과 과제”, 「교육법학연구」 제28권제2호, 한국교육법학회, 2016. 8., 1면-26면
- 김승정·임희진·김수진·이해니, “고등교육법 개정을 둘러싼 정책결정과정 분석 - 시간강사법 법제화에 관한 증거기반 정책결정 관점을 중심으로”, 「교육행정학연구」 제37권제2호, 한국교육행정학회, 2019., 223면-247면
- 김영곤, “비정규교수의 교원지위 회복과 대학교육 정상화”, 「기억과 전망」 제20권, 민주화운동기념사업회, 2009, 146면-182면
- 서지영, “시간강사 처우 개선 정책의 딜레마 - 강사를 교원으로 인정하는 「고등교육법」 개정과정을 중심으로”, 「교육정치학연구」, 제23권제3호(통권 제49호), 한국교육정치학회, 2016년, 75면-101면
- 엄상현, “교원으로서의 강사의 법적 지위 검토”, 「교육법학연구」 제23권 2호, 한국교육법학회, 2011. 12., 81면-105면

비간행자료

- 강남일, “고등교육법 일부개정법률안(대안) 검토보고”, 국회 법제사법위원회, 2016. 2.

- 국회 교육문화체육관광위원회, “고등교육법 일부개정법률안 심사보고서”, 2015. 12.
- 국회 교육문화체육관광위원회, “고등교육법 일부개정법률안 심사보고서”, 2016. 2.
- 국회예산정책처, “고등교육법 일부개정법률안 비용추계서”, 2018. 10. 31.
- 교육부, “교육부, 강사 고용안정 - 대학 교육 질 개선 적극 나선다”(보도자료), 2019. 6. 4.
- 교육부, “강사법 시행에 따라 강사 처우개선에 소요되는 비용 809억 원을 ‘20년 정부안에 반영하였으며, 강사의 ’19년 강의료 단가는 지난해보다 상승하였습니다”(보도자료), 2019. 9. 2.
- 대학 강사제도 개선 협의회, “대학 강사제도 개선안 공청회 자료집”, 2018. 7. 13.
- 대학 강사제도 개선 협의회, “대학 강사제도 개선 협의회 개선안”, 2018. 8.
- 대학 강사제도 정책자문위원회, “국회 부대의견에 따라 마련한 대학 강사제도 종합대책(시안) 공청회(2016. 7. 20.) 자료집”, 2016. 7.
- 이문한, “고등교육법 일부개정법률안(대안) 검토보고”, 국회 법제사법위원회, 2018. 11.
- 정재룡, “고등교육법 일부개정법률안(정부제출) 검토보고”, 국회 교육문화체육관광위원회, 2017. 9.

정기간행물 및 언론기사

- 대한민국 정부, 「관보」 각 호
- 김명환, “[특집_4 우리들의 일그러진 대학] 개정 강사법 논란, 누구의 책임인가”. 「월간 참여사회」(2019. 1-2월호 합본, 통권 제262호), 참여연대, 2019.
- 최창근, “무능 국회·정부의 강사법 개악 전망 - 강사 살리려 만든 법이 강사를 죽인다”, 「신동아」(2019년 2월호), 2019. 1. 254면 이하
- 경향신문, “7년 유예 ‘강사법’ 8월 시행, 처우 개선 담았으나 문제는 ‘돈’”. 2019. 6. 16.(news.v.daum.net/v/20190616164203542, 2019. 10. 3. 검색)
- 서울신문, “‘강사 NO 초빙교수만 뽑아요’ 대학들 꼼수 채용”, 2019. 8. 29. (news.v.daum.net/v/20190829050640877, 2019. 10. 3. 검색).
- 연합뉴스, “강사법 시행 앞두고 대학 시간강사 7천 800여명 실직(종합)”, 2019.

8. 29.(news.v.daum.net/v/20190829151850403, 2019. 10. 3. 검색)
_____, "강사법 오늘부터 시행.. 대학 68% 강사 채용 광고도 못 끝내", 2019.
8. 1.(news.v.daum.net/v/20190801060107796, 2019. 10. 3. 검색)
_____, "시간강사 65% 처우개선 법개정안 반대", 2011. 6. 6.(yna.co.kr/view/
AKR20110606029400004, 2019. 10. 3. 검색).
홍덕구, "개정 강사법의 '낮습'을 지지한다", 「시사인」, 통권 제625호, 2019. 9.
11.(sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40174, 2019. 10. 3. 검색)
한국일보, "사립대 7년간 강사 2만 2,000명 해고.. 성균관대 강사 96% 줄어",
2019. 5. 29.(news.v.daum.net/v/20190529183843871, 2019. 10. 3. 검색)
SBS, "'강사법 핑계'에 채용·강의 축소, 졸업 필수 과목도 폐강", 2019. 8.
25.(news.v.daum.net/v/20190825211513781, 2019. 10. 3. 검색).

인터넷 자료

- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/>)
국회 회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/>)
법령정보센터(www.law.go.kr/)

국문초록

시간강사의 불안정한 법적 지위와 열악한 처우가 사회문제화 되자 국회는 시간강사 문제를 해결하기 위한 「고등교육법」의 개정(이른바 ‘강사법’)을 추진한다. 시간강사 문제는 그 문제의 특성상 시간 강사 상호 사이, 시간강사와 대학 사이, 정부와 대학, 정부와 시간강사 사이의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어서 문제의 해결을 위해서는 입법의 내용이 적절해야 하고 재정지원 등 다른 정책적 수단을 포괄하는 정교하고 종합적인 대책이 마련되어야 했으나, 2011년 제18대 국회에서 입법된 2011년 강사법은 시간강사를 제한적으로만 교원으로 인정하는데 치중함으로써 미흡한 것이 인식되었다. 그 결과 2011년 강사법의 문제점을 보완하는 새로운 입법의 필요성이 제기되면서 2011년 강사법은 7년 동안 4회에 걸쳐 유예된 후 2018년 강사법으로 전면적으로 대체되었다. 이러한 입법과 유예 입법, 보완입법의 과정에서 시간강사의 지위와 권익을 보호하려던 입법은 오히려 시간강사의 대량 실직 등 부작용을 초래했다.

국회의 회의록을 중심으로 ‘강사법’의 입법과정을 살펴보면, 첫째 시간강사 문제와 관련한 문제 상황이 복잡하고 객관적인 자료가 없거나 불완전한 상황에서 문제에 대한 과학적이고 객관적인 분석과 이를 통한 정교하고 종합적인 접근 방법·절차를 개발할 필요가 있었지만 국회에서의 ‘강사법’ 입법과정에서는 이러한 측면의 고민이 보이지 않는다. 두 번째로 입법의 주체와 관련하여 국회는 시간강사 문제의 해결을 위한 주도적인 역할을 하지 못하고, 정부(교육부)에 적극적인 역할을 주문하는 모습을 보였으며, 한편 교육부는 입법과정에서 어느 정도 역할을 수행하기는 하였으나 조직상·기능상의 한계 또는 제한을 갖고 있어서 문제의 인식과 대안의 모색에 한계를 드러냈다. 마지막으로 시간강사 문제 상황의 복잡성과 입법 주체의 한계가 드러난 상황에서는 객관적이고 과학적인 분석과 평가를 통하여 문제를 정리하고 문제해결을 위한 대안을 모색하며 대안을 평가하여, 입법역량을 확대하는 노력이 필요하였으나 ‘강사법’의 입법과정에서는 이와 같은 노력이 보이지 않는다. 여기서 입법평가의 효용성과 가능성에 대한 인식의 전환이 필요하다. 문제와 문제 상황에 대한 객관적·과학적인 분석

과 최적 대안의 모색과 대안 평가를 내용으로 하는 입법평가는 앞으로 ‘강사법’의 입법과 유사한 입법상황이 재연될 경우 문제를 정리하고 대안을 모색하는데 기여할 수 있을 것이다.

주제어

시간강사, 강사법, 회의록, 입법과정, 입법평가

Abstract

A Study on the revision process of Higher Education Act
on the issues of part-time Instructors

Kim, Sungwon*

As unstable legal status and poor treatment of part-time instructors of universities and colleges(higher education institutions) becomes social issue, National Assembly pushed for revision of the Higher Education Act(Instructor Act) to address the Instructor issues. Due to the nature of the problem, the Instructor issues were intricately intertwined with instructors, universities and colleges, and government. To solve the problem, the contents of the Act should be appropriate, and elaborate-comprehensive policy which cover other policy instruments such as financial support should be required. However, the Instructor Act of 2011, legislated by the 18th National Assembly in 2011, which focused on granting limited legal status of school personnels of universities and colleges to instructors, was not appropriate. And accompanying policy was also perceived as incomplete to the related interest groups. As a result, need for complementary legislation to solve the problem of Instructor Act of 2011 was raised by related interest groups and members of the National Assembly. Finally Instructor Act of 2011 was replaced in full by the Instructor Act of 2018 in 2018, after four times of suspension of Instructor Act of 2011 in seven years. In the process of suspension and complementary legislation, the law intending to secure instructors' legal status and interests had caused side effects, such as mass unemployment of instructors.

Looking at the legislative process of the Instructor Act according to the minutes of National Assembly, the following implications can be found. First, in situations where

* Visiting Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

the problem situation is complex and there is no objective data or incomplete data, it is necessary to develop a objective-scientific analysis of the problem, to develop a sophisticated-comprehensive approach and procedure to solve the problem. However, in the processes of legislation of Instructor Acts, such analysis and development were not seen. Second, although the National Assembly was the subject of the legislation of the Instructor Acts, National Assembly did not play a leading role in the legislative process of the Instructor Acts. Instead the National Assembly had requested an active role to the government(Ministry of Education). And MOE had played a leading role in the legislative process of the Instructor Acts to some extend, but MOE has organizational-functional limitations or constraints on the legislation and establishing comprehensive policy. As a result, MOE revealed limitations on recognizing problem and searching alternatives. Third, in the face of the complexity of the Instructor issues and the limitations of the legislation subjects, it is necessary to increase legislative capacity by using objective-scientific analysis techniques and development/evaluation of alternatives to solve the problem. However, in the process of legislation of Instructor Acts, such efforts were not seen.

At this point, a shift in awareness of utility and potential of legislative evaluation is necessary. Legislative evaluation, which covers objective-scientific analysis of problem and problem situation, searching for optimal alternatives and evaluation of alternatives, is expected to contribute to the rationalization of the legislative process similar to that of the Instructor Acts.

Key Words

part-time instructor, Instructor Act, minutes of National Assembly, legislative process, legislative evaluation
